



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사학위논문

사육곰 폐지 정책형성 과정에 관한 연구

－ Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 －

2014년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

장 성 현

국문초록

우리나라에는 정책적으로 두 종류의 반달가슴곰이 존재하고 있는데, 멸종위기에 처해 복원 사업이 진행 중인 토종 반달가슴곰과 웅담 판매를 위해 농가에서 사육되고 있는 곰이 그 것이다. 1981년 재수출을 통한 농가 수입증대를 목적으로 시작된 곰 사육은 대내외 비판여론에 따른 수출입금지 조치(1985년)와 ‘멸종위기에 처한 야생 동·식물의 국제거래에 관한 협약(CITES)’ 가입(1993년)으로 당초 목적인 재수출이 불가능해졌으나 국내 웅담 수요 충족 등을 위해 지금까지 지속되고 있다. 국민의식 수준 향상 및 국제사회 일원으로서의 의무이행 필요성에 따라 사육곰 정책의 변화는 불가피한 실정으로, 2013년 현재 특별법 제정 등 해결책 마련이 진행 중에 있으나 정책대안을 둘러싼 이해관계자 이견 등으로 정책결정에 어려움을 겪고 있다.

본 연구는 사육곰 폐지 정책형성 과정의 실증 분석을 통해 기존의 정책이론과의 부합성 여부를 살펴보고, 사육곰 문제의 바람직한 해결을 위해 필요한 요소는 무엇인지 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 하고 있다.

연구방법은 사육곰 폐지 정책형성 과정에서 나타난 다각적 요인의 실증적 분석이 가능한 이론 모형(정책흐름모형)을 설정하고 해외(중국과 미국) 유사 정책사례 등을 반영할 수 있도록 분석틀을 구성하였으며, 관련 내용은 2차 자료와 관계자 면담 등을 통해 파악하였다. 분석 요소로 문제의 흐름과 관련해서는 사육곰 문제의 심각성 및 인식 수준 등을 보여주는 사육곰 관련 여론조사 결과와 정책참여자 대응, 정책의제화의 촉발기제(trigger device)로 작동한 사육곰 탈출 등 일련의 정치적 사건 등을 살펴보았으며, 정치의 흐름과 관련해서는 정권 교체 등 정치권의 변동과 환경단체 활동 등을, 대안의 흐름과 관련해서는 각각의 참여자가 제시한

대안과 이들 대안의 기술적 실현가능성, 정부의 수용 여부 등을 중점적으로 살펴보았다.

연구 결과, 사육곰 문제는 사회적으로 심각성이 크지 않고 및 비용·편익의 외부성 등 공공재적 특성을 가지고 있어 정책의제화가 쉽지 않았으나, 정책선도자로서의 환경단체의 역할과 사육곰 탈출, WCC(세계자연보전총회) 사육곰 폐지 권고안 채택 등 일련의 정치적 사건으로 정책의제화에는 성공한다. 그러나 특별법 발의라는 정책의 창이 열렸음에도 정책대안에 대한 이해관계자 이견으로 정책결정에는 이르지 못하는데, 이는 정책과정에서 각각의 흐름이 가지는 역할에 대한 Kingdon(1984, 1995) 주장에 부합한다고 할 수 있다.

사육곰 정책형성 과정에서는 특히 비공적적 참여자인 환경단체가 정책선도자로서 역할을 수행하는데 환경문제에 대한 환경단체의 참여는 환경문제의 무의사결정(non-decision making)을 막는 등 바람직한 측면이 있으나, 환경문제의 과도한 부각은 국가 전체 차원의 비효율성을 초래하거나 사회 갈등 심화의 원인이 될 수 있는 것으로 나타났다.

마지막으로 사육곰 문제의 바람직한 해결을 위해서는 중국 사례에서 나타난 바와 같이 정부가 선도적으로 사육곰 정책에 대한 명시적 입장을 표명할 필요가 있으며, 대안 선택 및 소요 자원 마련과 관련하여 정부와 이해관계자(사육농가, 환경단체 등)가 함께 참여하는 공동책임의 원칙 도입 등을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 또한 환경정책의 궁극적인 합리성 제고를 위해서는 환경문제에 대한 환경부와 환경단체간의 인식차이를 좁히는 노력이 필요하다는 시사점을 얻을 수 있었다.

주요 단어 : 사육곰, 멸종위기종, 정책흐름모형, 정책의 창, 무의사결정, 환경단체, 공동책임의 원칙

학 번 : 98921-638

목 차

第1章 서론	1
第1節 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구 배경	1
2. 연구 목적	4
第2節 연구의 범위와 방법	6
1. 연구의 대상 및 범위	6
2. 연구 방법	8
第2章 이론적 고찰	11
第1節 정책형성	11
1. 정책형성의 의의	11
2. 정책의제설정 및 정책결정의 유형	13
3. 정책흐름모형	17
第2節 환경문제에 대한 인식 및 환경정책의 특성	22
1. 환경문제에 대한 인식	22
2. 환경정책의 특성 및 원칙	25
第3節 선행연구의 검토	31
1. 야생동물 및 사육곰 관련 연구	31
2. 정책흐름모형 관련 연구	31
第3章 연구 설계	36
第1節 적용 모형의 검토	36
第2節 분석틀의 구성	37
第3節 분석 변수	42

第4章 사육곰 정책의 개관	43
第1節 한반도 반달가슴곰의 유래와 개체수 변화	43
第2節 사육곰의 도입배경 및 경과	46
第3節 사육곰 현황	48
第4節 사육곰 관리제도	49
第5章 사육곰 폐지 정책형성 과정 분석	56
第1節 정책의제화 시기('05.2~'10.9)	56
1. 문제의 흐름	56
2. 정치의 흐름	63
3. 정책대안의 흐름	66
4. 흐름의 결합 및 정책의 창	69
第2節 사육곰 특별법 제정 논의 시기('10.10~'13.6)	74
1. 문제의 흐름	74
2. 정치의 흐름	78
3. 정책대안의 흐름	81
4. 흐름의 결합 및 정책의 창	85
第3節 해외 사례 비교·검토	88
1. 중국의 사육곰 정책	89
2. 미국의 야생동물 정책	94
3. 국내 사례와의 유사점 및 차이점	98
第6章 결 론	100
第1節 연구 결과의 요약	100
第2節 정책적·이론적 시사점 및 한계	108
참고문헌	111
부록	114
Abstract	125

표 목 차

<표1> 논문의 연구범위	8
<표2> 의제설정과정의 네 가지 유형	14
<표3> O'Riordan의 환경 인식체계 분류	22
<표4> 정책흐름모형 관련 국내 주요 연구동향	34
<표5> 정책흐름모형 관련 해외 주요 연구동향	35
<표6> 연구의 분석틀	41
<표7> 흐름별 주요 지표 및 분석 요소	42
<표8> 연도별 사육곰 및 사육농가 현황	47
<표9> 사육곰 관리 부처 및 관리 법령 변천사	50
<표10> CITES 부속서 I, II 주요내용	51
<표11> 야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 및 시행규칙	52
<표12> 사육곰 관리강화방안	62
<표13> 정책대안 및 행위자별 입장('05.2~'10.9)	68
<표14> 사육곰 관리를 위한 특별법안	70
<표15> 2012년 세계자연보전총회(WCC) 사육곰 관련 권고안	80
<표16> 사육곰 정책대안('10.10~'13.6)	83
<표17> 사육곰 정책대안에 대한 행위자별 입장('10.10~'13.6)	84
<표18> 제19대 국회 사육곰 관련 발의법안 주요내용 비교	86
<표19> 중국내 곰 인공사육장 및 사육곰 개체수	93
<표20> 사육곰 폐지 정책 참여자의 환경 관련 인식체계 분류	103

그림 목차

<그림1> 우리나라 사육곰 분포 현황	7
<그림2> 정책흐름모형의 주요 분석요소	18
<그림3> 연도별 반달가슴곰 포획 개체수	43
<그림4> 1950년대 말 지리산 포수에게 잡힌 반달가슴곰	44
<그림5> 복원중인 지리산 반달가슴곰	45
<그림6> 우리나라 사육곰 및 사육장	46
<그림7> 사육곰 성별, 연령별, 아종별 개체수 및 사육농가 규모 ..	49

第1章 서론

第1節 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

인류가 농경사회에서 산업화를 거쳐 경제적·사회적 발전을 이루어가는 과정에서 수반한 토질 및 대기 환경의 오염과 생태계 훼손은 인류의 생존 기반을 위협하는 중대한 문제가 되었다. 물, 공기 등 필수적 요소에 대한 보존은 지구적 차원의 문제로 부각되었으며, 각 국가의 정부 또한 여러 종류의 정책을 통해 환경 보전에 나서고 있는 것이 현실이다.

야생생물은 생태계 일환으로 살아가고 있는 인류의 중요한 자산으로 보존 필요성에 대한 인식은 점차 강화되는 추세에 있으며, 국제사회는 ‘생물 다양성 협약(CBD : Convention on Biological Diversity, 이하 “CBD”라 한다.)’, ‘멸종위기에 처한 야생 동·식물의 국제거래에 관한 협약(CITES : Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna, 이하 “CITES”라 한다.)’ 등을 비롯한 국제 규범(regime)의 채택과 중장기 이행방안을 마련 중에 있으며, 세계 각국은 자국의 생물 주권¹⁾ 확보를 위해 적극적인 활동에 나서고 있다.

특히 최근에는 유엔환경계획(UNEP)과 경제협력개발기구(OECD), 세계 자원연구소(WRI : World Resources Institute) 등을 중심으로 생태계 및 생물다양성의 가치를 경제적으로 환산(TEEB : The Economics of

1) 1992 채택된 생물다양성협약(CBD) 전문에 최초로 규정된 내용으로 그동안 인류 공동의 자산으로 여겨져 왔던 생물자원에 대해 각국의 고유한 권리(Sovereignty)를 인정할 것을 말한다.

Ecosystems and Biodiversity)하는 작업이 활발히 진행 중에 있는데, 우리나라의 자연환경이 가지는 수질 및 대기 정화 등의 생태계서비스(ecosystem service) 가치²⁾와 의약품³⁾, 식량 및 연료 등 자원으로서의 활용 가치는 연간 수십조에 달하는 것으로 조사되었다.

인류 역사상 위협의 대상이자 식량의 원천으로 출발했던 야생생물이 보호의 시대를 지나 국가의 주요 자원으로서 평가받는 시기까지 오게 된 것이다. 우리나라의 야생생물 정책 또한 1960년대 1970년대 행위 규제를 기반으로 한 ‘소극적 보호주의 시기(1967년 「조수 보호 및 수렵에 관한 법률」 제정·시행 및 자연보호운동 등)’에서 서식지 보전 내용 등을 보완한 ‘과도시기(2005년 「야생동·식물 보호법」 제정·시행 등)’를 거쳐 생물자원의 ‘지속가능한 이용(2013년 「생물다양성의 보전 및 이용에 관한 법률」 제정·시행 등)’ 시대로 변모해 왔다.

본 연구는 야생생물의 중요성 및 관심 증대와 빠르게 전개되고 있는 국내의 환경변화와 관련하여, 자연과학분야에서는 생물학, 생태학, 분류학, 유전학 등의 다양한 연구가 이루어지고 있음에 반해 야생생물 정책에 대한 연구는 매우 부족한 실정으로 정책적 관점에서 야생생물에 대한 연구의 필요성에서 출발하였다.

사육곰⁴⁾ 문제는 각종 언론매체를 통해 보도⁵⁾된 바와 같이 야생생물의

2) 우리나라 산림이 대기 정화 및 이산화탄소 흡수 등에 기여하는 가치를 경제적으로 환산하면 연간 73조원에 달함(2012년, 산림청)

3) '02~'03년 신규 발견된 의약품물질의 80%는 생물자원에서 유래(2007년, UNEP 지구환경전망보고서)

4) “사육곰”이란 1981년부터 1985년까지 재수출을 목적으로 수입 또는 반입한 곰과 그 곰으로부터 증식되어 인공적으로 기르고 있는 곰(학술연구 또는 관람의 목적으로 기르고 있는 곰은 제외한다)을 말한다.(사육곰 특별 관리법안 제2조 정의, 2013.3 장하나의원 대표발의 법안)

개념 논란⁶⁾을 비롯하여 문제의 발단이 정부의 야생생물 정책 변화⁷⁾에 기인하고 있어 우리나라 야생생물 정책을 전반적으로 살펴볼 수 있는 이점이 있다.

또한 소요 재원에 비해 정책 대상집단의 가시적 피해나 긴급성이 상대적으로 크지 않은 사육곰 문제가 정부의 정책의제로 채택될 수 있었던 과정과 이유, 정책과정에서 발생한 다양한 정치적 사건과 대안을 둘러싼 민간 단체와 정부 사이의 치열한 논쟁 등⁸⁾ 다양한 분석 요소를 내포하고 있으며, 향후 확대가 예상되는 상업용 동물(모피용 여우, 관람용 돌고래 등) 및 실험용 동물(쥐, 토끼 등), 애완동물(개, 고양이 등) 등의 동물복지 논쟁에 시사점을 줄 수 있다는 측면에서 연구의 정책적·이론적 의미가 있다고 하겠다.

-
- 5) 천연기념물 반달가슴곰 도축위법 방치(2013.3, KBS), 반달가슴곰 가슴에 ‘코르크마개’ 왜(2012.7, MBC), 곰 크림을 아시나요(2011.12, 쿠키뉴스), 똑같은 반달가슴곰인데(2011.1, 경향신문), 사육 반달가슴곰 가공품 재료로 용도변경 가능(2010.10, MBC), 멸종위기 보호동물 곰 응답 필요 뎀 도살가능(2007.5, 노컷뉴스) 등
 - 6) ‘야생생물이란 산·들 또는 강 등 자연 상태에서 서식하거나 자생(自生)하는 동물, 식물, 균류·지의류(地衣類), 원생생물 및 원핵생물의 종(種)’(야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 제2조)을 말하며 인간의 의해 길들여지고 개량된 가축과 구분되나, 사육곰은 야생동물임에도 불구하고 인간에 의해 약재용으로 사육되고 있다는 점에서 분류의 모호성이 발생한다.
 - 7) 1981년 정부는 농가수출 증대 등을 목적으로 곰사육을 시행하나, 국제비관 여론 등을 고려하여 1985년 야생곰의 수출입을 금지하게 된다.
 - 8) 관리부실로 인한 사육곰 탈출 및 인명 피해 발생, 국제여론의 관심 증대(2012년 세계자연보전총회 사육곰 폐지 권고안 채택 등) 등 일련의 정치적 사건과 정책선도자(policy entrepreneur)로서 환경단체의 노력 등으로 사육곰 문제는 정책의제화에 성공하나 정책대안에 대한 정책참여자간 이견 등으로 정책결정에 이르지 못한 채 논의가 진행 중에 있다.

2. 연구의 목적

우리나라에는 정책적으로 두 가지 종류의 곰이 존재하고 있는데 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」(이하 “야생법”이라 한다.)에 따라 멸종위기종(I 등급)으로 지정되어 포획 등이 제한되며, 개체수 증식을 위한 복원 사업이 진행 중인 토종 반달가슴곰(*Ursus thibetanus ussuricus*)⁹⁾과 약재용 웅담 판매를 목적으로 농가에서 사육되고 있는 곰이 그 것이다. 이 두 곰은 국내법 적용상의 차이에도 불구하고 모두 국제적멸종위기종으로 CITES협약에 따라 상업적 이용을 위한 국제거래가 제한된다.

이렇듯 다소 모순된 것처럼 보이는 두 정책이 우리나라에 공존하게 된 이유는 남획 등으로 개체수가 현저히 줄어든 토종 반달가슴곰은 보전이 필요한 반면, 약재용 웅담에 대한 국내 수요 충족 등을 위해 사육이 필요했기 때문이다.

그러나 웅담에 대한 대체 약재 등장 및 보신문화에 대한 일반국민들의 인식 변화, CITES 및 OECD¹⁰⁾가입에 따른 법적·도덕적 의무이행 필요성 등은 국내외 환경단체의 웅담용 곰사육 폐지 요구 등과 맞물려 곰사육 정책은 전환이 불가피한 상황에 처하게 됐다. 이러한 문제 해결 필요성에 대한 인식은 「사육곰 관리를 위한 특별법안」 발의('10.9, 홍희덕의원대표발의)로 마무리 되는 듯 했으나 특별법안 내용에 대한 전문가 및

9) 생물학적으로 반달가슴곰 종(아시아흑곰, *Ursus thibetanus*)에는 8개의 아종이 있으며, 국내 토종곰은 우수리산(*Ursus thibetanus ussuricus*)으로, 사육곰인 히말라야종(*Ursus thibetanus thibetanus*)이나 일본종(*Ursus thibetanus japonicus*)과 구별된다.

10) OECD 국가 중 약재용으로 곰을 사육하는 국가는 우리나라가 유일하다.

이해관계자 이견 등으로 발의 법안 폐기('12.5)와 신규 법안 발의 등의 부침을 거듭하고 있다.

본 연구는 우리나라 사육곰 정책형성 과정을 정책학에서 논의되고 있는 일반화된 틀을 통해 사육곰 정책의 특성, 즉 어떠한 요인들로 인해 정책의제화에 성공하고 정책결정에는 실패하였는지, 정책형성 과정의 주요 참여자는 누구이며 이들의 역할은 무엇이었는지, 논의된 대안은 누구에 의해 제안되었으며 각각의 참여자는 자신에게 유리한 대안의 선택을 위해 어떠한 전략을 사용하였는지를 실증적으로 분석하는 것이다. 또한 사육곰 사례 분석결과의 확장 가능성(다른 사례에의 적용가능성)을 검토하고, 나아가 사육곰 폐지 정책결정이 지연되고 있는 이유와 바람직한 사육곰 폐지 정책결정을 위해 필요한 요소는 무엇인지를 살펴보는 것이다.

본 연구의 목적과 관련한 구체적인 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 피해의 범위 및 강도가 크지 않고 정책 대상집단이 상대적으로 소규모인 사육곰 문제가 어떻게 정부의제로 진입(정책의제화에 성공)할 수 있었으며, 그 주요 요인은 무엇인지?

둘째, 사육곰 폐지 정책형성 과정에서 발생한 주요 정치적 사건은 무엇이며, 역할과 의미는 무엇인지?

셋째, 사육곰 폐지 정책형성 과정의 주요 정책참여자는 누구이며, 각각의 정책참여자는 자신의 목적 달성을 위해 어떤 형태로 상호간 네트워크를 구축하고 활용하였는지?

넷째, 사육곰 폐지 정책형성 과정에서 정책선도자로 활동한 환경단체의 역할과 한계는 무엇이며, 정책선도자에게 요구되는 능력과 재원은 무엇인지?

다섯째, 사육곰 폐지 정책 형성과정에서 논의된 주요 정책대안은 무엇이며, 대안 논의 과정에서 정책 협의체(governance)의 역할은 무엇인지?

여섯째, 기존의 환경정책과 대비되는 사육곰 폐지 정책의 특징은 무엇이며, 원인자책임 원칙 등 환경정책 주요 원칙의 적용 가능성과 보완 원칙의 도입 필요성은 있는지?

일곱째, 해외 유사 사례와의 비교할 때 국내 사육곰 폐지 정책의 문제점과 시사점은 무엇인지? 등이다.

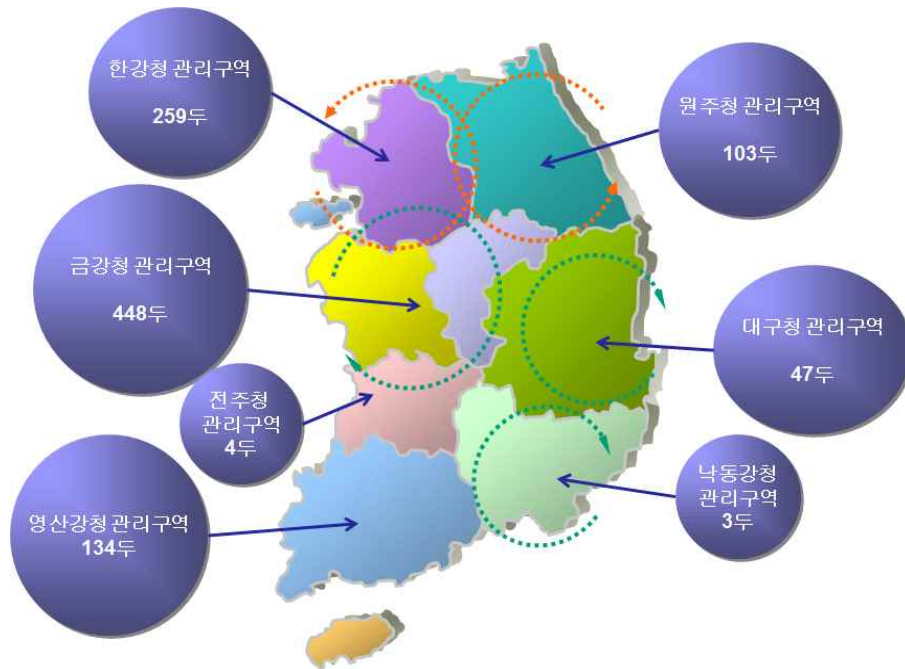
第2節 연구의 범위와 방법

1. 연구의 대상 및 범위

우선, 연구의 시간적 범위는 「야생동·식물 보호법」 및 「사육곰 관리지침」이 마련되어 사육곰 관리가 본격화된 2005년부터 사육곰 폐지를 위해 「사육곰 관리를 위한 특별법안」이 발의되어 논의되는 2013년까지로 하되, 정책형성 과정에서 이해관계자의 참여와 정치적 변화 등의 체계적 검토를 위해 「야생동·식물 보호법」 및 「사육곰 관리지침」이 제정·시행된 2005년 2월부터 「사육곰 관리 특별법안」이 최초로 발의된 2010년 9월까지의 ‘정책의제화 시기’와 최초 발의법안의 폐기 및 새롭게 사육곰 관련 법안이 발의되어 논의되는 ‘사육곰 특별법 제정 논의시기(‘10.10~‘13.6)’로 나누어 살펴본다.

둘째, 연구의 공간적 범위는 곰 사육농가가 분포하고 있는 전국(제주도 제외)으로 설정한다.

<그림1, 우리나라 사육곰 분포 현황¹¹⁾>



셋째, 연구의 대상적 범위는 사육곰 폐지 정책과 관계 부처, 국회, 정당, 환경단체, 사육농가, 관련 전문가, 언론 등 정책참여자로 한다.

넷째, 연구의 내용적 범위는 환경정책 및 야생생물 관련 정책과 이론, 정책의제설정 및 정책결정을 포함하는 정책형성과정, 정책흐름모형 등으로 한다.

11) 현재 사육곰은 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 및 하위법령에 따라 환경부 지방(유역) 환경청에서 관리하고 있어 관리부서별 통계치로 표기하였다.

<표1, 논문의 연구범위>

구 분	내 용
시간적 범위	<ul style="list-style-type: none"> · 2005년 2월~2013년 6월 - 정책의제화 시기(2005.2~2010.9) - 사육곰 특별법 제정 논의시기(2010.10~2013.6)
공간적 범위	<ul style="list-style-type: none"> · 전국의 사육곰 농가
대상적 범위	<ul style="list-style-type: none"> · 사육곰 폐지 정책, 관련 부처, 특별법안 발의 의원, 환경단체, 사육농가, 언론, 관련 전문가 등 정책참여자
내용적 범위	<ul style="list-style-type: none"> · 환경정책 및 야생생물 관련 정책과 이론, 정책형성과정, 정책흐름모형 등

2. 연구방법

본 연구는 사회문제의 다양한 연구방법 중 사례연구방법을 사용한다. 사례연구는 개인이나 집단 등을 하나의 단위로 선택하여 정밀하게 조사·연구하는 방법으로 연구자의 참여관찰, 면접 등이 중요한 연구 수단이 된다.

최근 사례연구는 과학적 연구방법으로 그 범위와 의미가 커지고 있으며, Gerring(2004)은 사회과학 연구가 변수중심에서 사례중심으로 이동하고 있다고 주장한다.

Stake(2000)은 여러 가지 현상과 복잡다단한 요소들 간의 인과관계를 일반화하기 어려운 경우 유용한 연구방법으로 사례연구를 들고 있으며, Yin(2003)은 현상과 맥락이 불분명할 때 사례연구가 현상을 분석하여 현실세계로 확장하는데 방법론적 이점이 있으며, ‘어떤 현상이나 사건의

결과에 대한 물음(어떻게(how), 왜(why))에서 출발하여 전체 과정을 들여다 볼 수 있는 연구방법임을 강조하였다.

본 연구는 사육곰 폐지 정책형성과정에서 나타난 실질적 논의와 경험을 객관화된 틀로 구성하는 것이 현실적으로 어려우며, 정책 현장에서 발생한 다양한 인과적 맥락을 있는 그대로 담아내는데 한계가 있어 사례연구로 접근하게 되었다.

본 연구는 기존 정책학의 이론모형 탐색을 통해 분석틀을 마련하고 이에 따라 사례 분석을 시도하였는데, 이론적 모형과 관련해서는 우리나라의 사회적·정치적 상황과의 적합성, 정책 사례가 가지는 특성, 연구 목적 달성에의 유용성 등을 고려하여 검토하였다. 우선 의제설정과정과 관련한 주요 이론모형은 권력관계를 기초로 한 엘리트론(고전적 엘리트론, 제도주의론 등)과 무의사결정론, 다원론과 신다원론, 조합주의 이론, 마르크스 계급이론 등이 논의되고 있으며, 정책결정 이론으로는 합리성 정도에 따라 합리모형(rational model), 점증모형(incremental model), 초합리모형(optimal model), 만족모형(satisfying model) 등이 논의되고 있다.

우리나라의 정치·사회 현상을 설명하는데 적합한 정책의제설정 모형은 이익집단의 활성화 정도, 정부 역할 등을 고려할 때 다원론적 시각 보다는 엘리트론이나 조합주의¹²⁾가 타당할 수 있다. 그러나 이러한 구분은 절대적이라기보다는 정책의 성격(배분정책 또는 재분배 정책, 규제정책 또는 비규제 정책 등)과 최고정책결정자들의 관심, 정치적 사건, 해당 정책 분야의 이익집단의 활성화 정도 등에 따라 차이가 있을 수 있으며, 정책 과정을 권력 관계로 한정하여 분석하는 것은 정책이 가지는 고유한

12) 민주정권 출범 이후 IMF 시절의 노사정위원회 활동 등을 계기로 사회 조합주의 이론의 적합성과 도입 필요성 등이 검토되고 있다.(남궁근, 2008)

특성과 정책 과정에 개입되는 다양한 변수의 역할을 축소 또는 제외함으로써 설명력과 타당성을 저해하는 요인이 될 수 있다.

정책결정 모형 또한 합리성만을 기준으로 정책결정을 분석할 경우, 정책을 둘러싸고 현실에서 일어나는 타협과 협상, 정치적 사건 등을 분석하는데 일정한 한계를 가진다.

사육곰 사례는 정책의제화되는 과정이 정부보다는 환경단체에 의해 주도되었으며, 정부의제로 논의되는 과정에서 사육곰 탈출을 비롯한 지속적인 정치적 사건들이 일어났다. 또한 정책대안을 둘러싸고 이해관계자들의 연합과 대립이 있었는데 사육곰 정책형성 과정을 실증적으로 분석하기 위해서는 이러한 복합적인 내용의 종합적인 검토가 필요하였다.

본 연구는 위에 언급한 이유들, 즉 사육곰 정책 과정에서 발생한 문제와 정치적 사건, 대안 등을 적절히 분석할 수 있고 이 과정에서 각 행위자의 역할 등을 검토할 수 있는 모형으로 정책흐름모형으로 설정하였다. 정책흐름모형은 미국과 같이 다원화된 사회(이익집단이 활성화 되어 있고 이해관계를 기반으로 하는 정책선도자 등이 정책과정에서 중요한 역할을 수행)의 정책 현상을 설명하는데 적합한 모형이기는 하나, 사육곰 사례에서 활동한 다양한 참여자의 역할을 분석하고 정책을 구성하는 주요 요소인 문제와 사건, 대안 등을 함께 검토할 수 있는 장점을 가지고 있다.

본 연구는 사례연구 가지는 엄밀성 및 일반화 가능성의 한계를 보완하기 위해 다양한 형태의 자료수집 방법을 사용하였는데, 국내외 단행본, 논문, 인터넷 자료, 신문 기사 등을 활용하였으며, 특히 실태자료로 선행 설문조사결과, 환경부 내부자료, 국회 속기록, 관련 법규 및 통계자료 등을 사용하였다.

또한 기존 문헌조사 외 사육곰 정책에 직간접적으로 참여했거나 참여해 오고 있는 공무원 및 이해관계자와 직접면담 및 전화 상담 등의 방법을 사용하여 본 연구의 분석결과를 확인하고 정책적 시사점을 얻는데 활용하였으며, 사육곰 및 야생동물 관련 해외 정책사례와의 비교·검토를 통해 연구결과의 객관성 및 신뢰도를 높이하고자 하였다.

第2章 이론적 고찰

第1節 정책형성

1. 정책형성의 의의

정책은 특정한 사례 또는 당면한 문제 상황을 해결하는 과정에서 맞닥뜨리게 되는 다양한 난관을 극복하고, 보다 나은 미래를 만들기 위하여 어떠한 정책과 수단과 방법을 선택할 것인가를 결정해 나가는 과정으로 구성된다(권기현, 2008; 허범, 1981).

정책형성¹³⁾은 “사회집단간의 이해의 조정이나 정치적인 결정을 필요로 하는 사회 문제를 특정하여 그 해결안을 둘러싼 사회 및 정부 내에서 논의나 그 정치적 결정 또는 비결정에 이르는 과정”이라고 할 수 있다.¹⁴⁾ 따라서 정책형성에 관한 연구는 특정의 사회문제가 정책으로 형성되거나 되지 않는 요인과 과정을 살펴보는 것이다.

13) 정책형성은 구조 또는 제도로 만들어지는, 즉 ‘형성’되는 개념이기 때문에 이와 같이 표현되고 있으며, 이외에도 형성은 shaping, making 등으로 표현될 수 있다.

14) 21세기 정치학대사전(정치학대사전편찬위원회, 2010년)

일반적으로 정책형성은 사회문제가 발생하여 이를 정책적으로 해결하기 위해 여러 의제를 선정하고 이에 대한 대안이 수립되는 정책의제 설정 단계와 도출된 여러 대안 중 현재 상황에서 가장 적절하다고 판단되는 최적의 대안을 채택하는 정책결정단계로 이루어져 있다(권기현, 2008: 135). 정책형성은 “정책을 만들어내는 작업 또는 과정으로 정책결정(policy making), 의사결정(decision making) 등으로 표현되며, 정책형성과정은 한순간에 이루어지기 보다는 끊임없이 많은 사고와 분석 과정을 거쳐” 이루어진다(이종수 외, 2011: 242).

정책형성은 당면한 현실의 문제를 해결하고 보다 나은 미래를 향하여 나가기 위하여 무엇을 어떻게 할 것인가를 정리해 놓은 여러 대안 중에서 하나의 대안을 선택하고, 그에 맞는 다양한 결정을 하는 일련의 과정이라고 할 수 있다(남궁근, 2012; 이종수 외, 2011).

허범(1981: 161)에 따르면 “정책은 가치관속에 들어있는 당위성과 현실에서 가능한 행동을 통합하는 것으로 문제가 되는 현실을 바람직한 방향으로 변화시키는 지침적 결정”이며 또한 “정책의 궁극적 근원이 당위성이기 때문에 정책형성은 반드시 가치판단을 그 전제”로 한다. 따라서 “정책형성은 특정한 상황에 대처하여 마땅히 해야 할 일을 결정하는 가치판단이며, 특정한 가치관적 전망과 현실적 문제 상황을 합치시켜 줄 정책(문제해결)의 개발을 위한 특정한 규범을 선택 또는 발명하는 판단”이라고 할 수 있다(Ozbekhan, 1969: 140; 허범, 1981).

광의의 정책형성은 특정 정책이 관계하는 모든 정치 현상, 즉 선거에서의 쟁점화, 대중매체, SNS(Social Network Service) 등에서의 정책논의, 이익집단 정치, 행정조직 내 과정, 의회 과정 모두가 포함된다. 협의의 정책형성은 공적·정치적 결정에 직접 관계하는 과정에만 한정된다. 그러나 현재 민주국가에서는 전문가 심의회, 각종 위원회 등이 정책형성에 관여

하거나 이익집단과의 협상 및 조정이 상시화되고 있다. 또한 인터넷, SNS 등의 IT기반 매체의 발전으로 정책문제의 쟁점화나 여론조성 및 환기가 언제 어디서나 가능하고 그 반응이 즉각적이기 때문에 광의의 정의가 현실의 정책형성을 분석하는 관점으로 유용하다.

본 연구에서는 사육곰 폐지 정책의 의제설정부터 대안선택, 특별법 제정논의까지를 모두 포함하고 있기 때문에 정책형성 과정을 이론적 대상으로 한다. 특히 사육곰 폐지 정책은 본질적으로 보전과 개발의 적절한 균형점 마련이라는 정책적 함의를 내포하고 있는데, 그러한 균형점은 행위자들의 대응 속에서 형성되고, 대안을 결정해 가는 과정에서 나타나기 때문에 정책형성에 대한 전반적 분석이 보다 적합하다고 할 수 있다.

2. 정책의제설정 및 정책결정의 유형

1) 정책의제설정의 유형¹⁵⁾

정책의제설정에 관한 연구는 사회문제가 정책의제로 전화되는 과정, 즉 정부에서 다루어지고 있는 사회문제와 다루어지지 않는 사회문제의 차이와 이유를 다룬다. 사회적 구성의 관점에서 보면 정책문제는 객관적 실재가 아니라 환경에 대하여 작용하는 사고의 산물이며, 해석을 통하여 그러한 상황으로부터 추상화된 문제 상황의 요소이자 개념적 구성물이므로 정책문제를 이해하려면 객관적인 문제 상황과 함께 그에 대하여 이해 당사자들이 어떻게 해석하는지도 파악할 필요가 있다.

또한 정책의제를 의제화의 수준에 따라 분류하면 의제모집단, 공공의제, 정부의제, 결정의제로 구분되는데, 결정의제는 정책결정자가 결정을 앞두고 있는 의제이며 가장 진전된 상태이지만 문제를 제기한 집단에 호의적인 결정을 보장하지는 않는다.

15) 정책학(남궁근, 2008년), p371~408 수정 인용

정책의제설정과 관련하여 Bachrach & Baratz는 무의사결정(non-decision making)이라는 개념을 도입하여 정책의제채택에 관한 엘리트론의 관점을 정당화시키려는 시도를 하였는데, 무의사결정은 정부의제가 선정되기 이전 단계에서 엘리트 집단이 의도적으로 이슈를 선별하는 과정에서 나타나며 무의사결정으로 중요한 공공의제가 사장되어 정부의제로 진입하지 못하게 된다는 것이다. 이같이 사장된 의제는 ‘숨겨진 의제(hidden-agenda)’라 부르기도 한다.

공공문제를 주도하는 집단의 입장에서 보면 어떤 문제가 공공의제의 위치에 올라갈 수 있도록 다른 문제의 당사자들과 경쟁을 벌여야 한다. 이러한 경쟁과정을 기술하는 모형으로 Hilgartner & Bosk의 ‘공공광장 모형’과 Downs의 ‘이슈관심주기론’이 주목을 받았다. 공공광장 모형이 일정 시점에서 공공의제의 위치로 진입하기 위한 경쟁을 묘사한데 비하여 이슈관심주기론은 시간의 흐름에 따른 특정 이슈에 대한 관심의 변화에 초점을 맞추고 있다.

의제설정과정은 정부부문의 행위자와 민간부문의 행위자 가운데 누가 주도하는지, 대중이 어느 정도 지지하는지에 따라 외부주도형, 동원모형, 내부주도모형, 공고화 모형으로 구분된다.

<표2, 의제설정과정의 네 가지 유형>

구 분		대중의 관여정도	
		높 음	낮 음
의제설정의 주도자	민 간	외부 주도(outside-initiation)	내부접근(inside-access)
	정 부	공고화(consolidation)	동원(mobilization)

* 출처 : Howlett & Ramesh. 2003. Studying Public Policy, p140

2) 정책결정의 유형

정책결정은 정부가 정책대안을 개발하고 비교·분석·평가하여 정책을 선택하는 일련의 활동 또는 행위이며, 정책의제로 채택된 정책문제를 해결할 수 있는 정책대안을 선택하는 일련의 활동이다(권기현, 2008: 149). 따라서 정책결정은 현재의 문제 상황을 해결하고자 정부가 실천 가능한 대안을 개발하고 개발된 대안들 중 문제해결에 적합한 대안을 선택하기 위한 기준과 절차를 만들어 가는 과정이라고 할 수 있다.

공공정책은 “공공의 문제해결 및 변화유도를 위한 활동”이라고 정의할 수 있는데(Lasswell, 1975), 문제 및 맥락지향적 정책학은 정부를 비롯한 공공부문 집단의사결정의 내용과 과정을 다루는 학문으로서 사회문제를 해결하기 위하여 정부 정책을 주요 연구대상으로 한다. 정책과정은 합리적 분석과정이며 동시에 가치지향적인 정치적 과정으로(권기현, 2008: 149~150) ‘정책형성 및 분석’, ‘정책과정 및 집행’ 그리고 ‘정책평가’ 등으로 나눌 수 있으며, 민주적 가치와 사회적 가치를 구현할 수 있는 가치지향적 문제에 중점을 둔다(Miller & Fox, 2007).

Campbell(2004; Stone, 1999)에 따르면 “환경변화와 불확실성의 증대는 관련분야의 정책변화를 유발하는 가장 직접적인 요인이 되는데 지속적인 국내외 경제·사회적 상황변화, 복잡한 상황대응을 위한 전문가의 지원 그리고 그에 따른 국민여론의 변화 등이 정책과정에 개입하기 때문에 어떤 사건이 정책결정에 영향을 미칠 것인가를 사전에 파악하기가 어렵다”고 한다.

최근 들어 지속적인 상황변화, 다양한 이해관계 그리고 불확실성의 상시화로 인하여 정부에 의해 주도적으로 의제가 설정되는 경우가 증가

하고 있으며¹⁶⁾, 고도의 전문성이 요구되는 과학기술분야를 비롯하여 환경, 보건의료, 경제 및 재정정책 등의 복잡한 정책문제의 경우에는 상당부분 정부주도하에 공공의제가 형성된다. 따라서 정책 형성 및 결정 과정이 고도의 전략적·정치적 과정에 놓이게 될 가능성이 높아진다(배유일, 2010: 101~103).

이러한 복잡다기한 환경변화는 합리적·효율적 정책의 기획 및 결정에 참여하는 다양한 정책결정자 및 분석가들에게 이용 가능한 지식과 정보의 양을 증대시키는 장점이 있으나 동시에 유사사례의 검토, 대안선택 및 의사결정에 필요한 비용과 시간을 함께 증대시킨다. 더욱이 모니터링, 수집, 분석 등을 위하여 수많은 노력과 비용을 투입하여 획득한 정보, 이슈, 사례 그리고 대안들 중에서 실제 의사결정과정에서 선택되는 사항은 극히 제한적이며 나머지는 저장 또는 폐기된다(배유일, 2010). 동향 조사, 상황 및 환경 분석, 이슈선정 그리고 대안수립 및 선정을 통한 일련의 정책결정 과정은 지속적으로 진행되는 불확실하고 복잡한 상황에 놓이게 된다.

다원화된 현대사회에서 정책과정은 다양한 정책참여자가 참여하는 역동적인 과정이다. 대부분의 정책과정은 정책기획, 형성, 집행 그리고 평가가 단계별로 추진되는 단순한 전개가 아닌 정책참여자와 이해관계자의 협상, 투쟁 및 조정에 의한 반복적인 과정으로 볼 수 있다(Sabatier, 1998: 130).

정책과정은 문제의 정의와 수요측정, 정책목표 및 우선순위 결정, 정책

16) 한국은 이미 “국가주도의 근대화 과정에서 정부나 관료들일 정책형성의 주도권을 갖고 인력과 자원을 동원하는 방식이 주로 적용되었다. 우선 정부가 자원 동원과 배분을 위한 상황과약과 문제인실을 통해 해당 분야의 의제를 채택하고, 그 의제가 공공의제가 되도록 동원 및 홍보하는 과정으로 추진”하게 된다(Cobb, Ross and Ross, 1976; 유훈, 2009: 354-357)

대안의 탐색·개발·설계, 대안 또는 행위노선의 결과 예측 및 평가 그리고 최적 대안 또는 행위노선의 선택으로 나누어 볼 수 있다(남궁근, 2012: 409~411). 단계별로 진행되는 정책결정과정은 지속적인 선택의 순간이며 동시에 절차적 과정이라고 볼 수 있으며(유훈, 2009), 정책결정의 유형은 합리모형과 인지모형, 규범모형과 실증모형 그리고 개인모형과 집단모형으로 나눌 수 있다(권기현, 2008: 155).

합리모형에서 정책은 특정 행위자가 추구하는 목적이 다양한 상황 속에서 실현되는 과정과 결과이며, 사회현상은 합목적적(self-interest) 행위자들이 취하는 행동으로 인식될 수 있다. 결정과정은 목표달성을 위한 대안선택의 과정으로, 합리적 정책결정은 특정한 문제 상황을 해결하기 위하여 주어진 제약조건 하에서도 정부행동의 목표와 목적에 일관성이 있으며 정책대안을 선택하는 기준에 있어서도 일관성이 있는 결정이라고 할 수 있다(김태현 역, 2005: 57~59).

인지모형(Cognitive model)은 H.Simon의 만족모형(Satisfy model)과 같이 정책결정자의 심리적 만족을 강조하며(권기현, 2008: 155), 정책결정의 방법에 따라 분석, 직관 그리고 표준운영절차에 따른 결정 등이 있다. 분석에 의한 정책결정은 완전한 분석에 근거한 합리모형과 불완전한 분석에 의한 점증모형 및 만족모형으로 나누어지며, 직관에 의한 정책결정은 정책결정자의 초합리성에 근거한 최적모형이 있다. 표준운영절차에 의한 정책결정에는 조직모형, 회사모형 그리고 Allison의 조직행태모형 등이 있다(권기현, 2008: 155~157).

3. 정책흐름모형

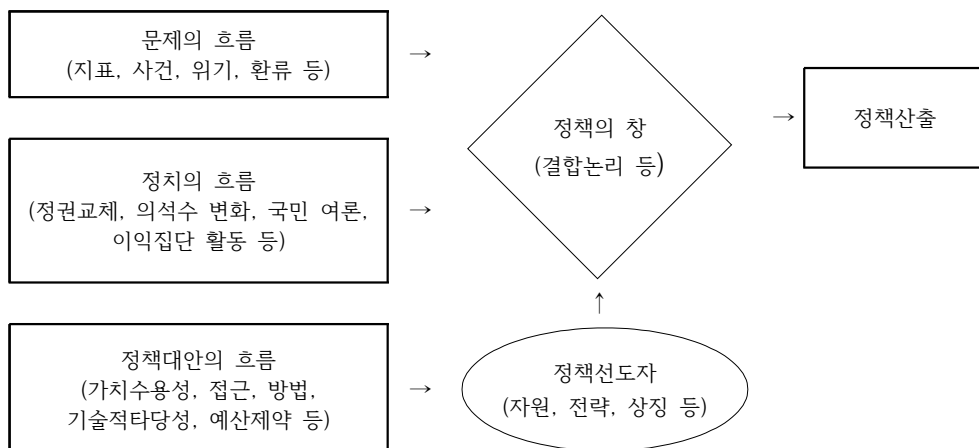
1) 정책흐름모형의 개념 및 특징

정책흐름모형은 Cohen, March, Olsen(1972)이 제시한 조직화된 혼란

상태(organized anarchy)에서의 의사결정모형인 쓰레기통모형을 기반으로 하고 있다(Kingdon, 1984: 199~203). 아래 그림2에서 보는 바와 같이 Kingdon은 정책형성과정에 쓰레기통모형을 수정하여 적용한 정책흐름 모형 또는 정책의 창 모형을 설정하였는데, 공공정책의 의제형성단계에 관한 연구에 적용되는 정책흐름모형에 따르면 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름 그리고 정치의 흐름 등이 서로 연결되어 '기회의 창(window of opportunity)'이 열린다고 한다.

정책흐름모형에 따르면 정책문제, 정책대안 그리고 정치적 상황은 상호 독립적으로 역동성과 규칙에 따라 발전하지만 흐름들이 만나는 중요한 전환점(critical junctures)에서 정책의 창이 열리게 되고 정책결정 여부가 좌우된다고 한다. 또한 각각의 흐름에는 다양한 전문가들이 정책선도자(policy entrepreneurs)로 참여하여 의제형성에 관련된 활동을 전개하며(Zahariadis, 2007) 정책의 창이 열리면 정책선도자는 자신이 선호하는 정책대안과 관심이 있는 정책문제를 적절한 시기에 정책과정에 투입하기 때문에 정책선도자의 능력여부에 따라 특정사안이 의제설정과정에서 부각될 수 있다고 한다.

<그림2, 정책흐름모형의 주요 분석요소(Zahariadis, 2007)>



2) 정책흐름모형의 주요 분석요소

① 정책문제의 흐름

정책문제의 흐름에서는 정책참여자간 상호작용을 통해서 혼란 또는 질서가 만들어지며 기술적 실현가능성, 공동체 구성원의 가치체계와 합의 정도, 예산 제약, 정치적 수용성 등이 주요한 고려 사항이다. 정부가 관심을 두고 주목하는 정책문제 중 지표(index)는 문제의 상태가 비교적 정량적으로 측정 가능한 상태인 경우이며, 위기는 정책결정자들의 정책 관련 심리상태를 의미하고 사건은 재난 등과 같은 사고를 비롯하여 집단 시위나 청원 등을 포함한다.

환류는 정책집행결과에 대한 의견수렴으로서 정책결정자는 이상적인 상태에 관한 자신의 가치와 현재의 상태 또는 다른 나라의 것과 비교하거나 범주화의 방법을 통하여 문제를 정의한다. 결국 정책문제는 정부가 관심을 갖는 인식수단과 문제 상태를 어떻게 정의하느냐에 따라 그에 대한 대응방식에 차이가 나게 된다(Kingdon, 1995: 4).

② 정치의 흐름

정치의 흐름은 문제의 흐름이나 대안의 흐름과는 무관하게 정치적 사건 등에 따라 특유의 역동성을 갖고 진행되기도 하는데, 주로 국민 여론, 이익집단의 활동, 정권교체, 고위관료의 교체 등의 요인이 정치의 흐름에 영향을 준다. 다양한 주체들이 상호 교류하는 과정에서 기술적 실현가능성, 공동체 구성원의 가치체계와의 합치, 예산 제약, 공적(公的)·정치적 수용가능성 등이 고려된다. 실제 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름이 독립적으로 작용하고 있는 상황에서 정책의 창을 여는데 가장

큰 영향을 미치는 흐름은 정치의 흐름이며, Kingdon(1995)은 이익집단의 지지 및 조직적인 반대가 없는 국민적 분위기, 유력한 입법부의 연합세력 또는 현 정부의 지향점에 부합되는 의제가 부각될 가능성이 크기 때문에 정권교체 같은 주요 참여자의 변화가 정책의제에 강하게 작용한다.

정치적 상황에 따른 이익집단과 정당 간 제휴와 합의도출의 과정이라 할 수 있는 정치의 흐름에서, 선거결과는 정치의 흐름과 정책문제의흐름을 연결시킴으로서 당면한 문제에 대한 인식에 영향을 미친다. 또한 정책의 창은 정치의 흐름에 의해서 열리게 되는 경우가 많은데, 정책참여자들이 문제를 인지하고 대안을 준비하고 있을 때 결정적인 정치흐름이 나타나 창을 열게 되는 것이다. 특히 정권교체는 정치흐름의 변화에 가장 광범위하게 영향을 미치는 요인이라 할 수 있으며(양승일, 2006: 95), 정치의 흐름에서 정책참여자간의 합의는 상대방을 설득하는 방식보다 상호 이해를 조정하는 협상에 의해 도출되는 경우가 많은데 이때 가시적 참여자가 중요한 역할을 수행하게 된다.

③ 정책대안의 흐름

정책대안의 흐름은 정책과정에 참여하는 전문가 집단이 정책공동체의 내부적 합의에 따라 대안을 선택·개발하는 과정이다. 정책대안의 흐름은 참여자가 제시한 대안의 실현가능성과 사회 구성원들의 가치체계와의 합치를 통해 진행된다.

정책대안의 흐름에는 가시적인 참여자뿐만 아니라 비가시적 참여자나 전문가들이 구체적인 대안 도출에 있어 매우 중요한 역할을 수행하며, 특히 민주적 정치체계에서 정책결정자들은 여론 조사나 정당 선호도(選好度), 과학, 미디어 등 다양한 범주로부터 지식을 획득하고 이러한 다양한 범주의 지식에 입각하여 대안을 구성하기 때문에 정책형성은

본질적으로 과학적이라기보다는 기술적 측면이 강하다고 할 수 있다(Walker, 2000: 12~13).

④ 정책의 창과 정책선도자의 역할

정책의 창은 정책문제, 정책대안 그리고 정치적 상황이 만나는 중요한 전환점에서 열리게 되는데, 정책대안이 정책문제와 결합되고 정치적 상황이 맞아 떨어지는 순간이 중요하다. 정책의 창은 특정 정책을 지지하는 이해당사자나 정책참여자들이 자신이 선호하는 대안을 관철시키기 위하여 압력을 행사하는 경우가 많으며, 정책의 창이 열리면 재집권 또는 재선과 같은 정치적 목표에 부합되는 대안을 집중적으로 탐색하게 된다(Kingdon, 2003: 21~70).

정책의 창은 특정 정책을 지지하는 이해당사자나 정책참여자들이 자신이 선호하는 대안을 관철시키기 위하여 강요하거나 그러한 대안이나 해결책에 관심을 갖도록 압력을 행사할 때 열리게 되는 경우가 많으며, 문제의 심각성으로 인해 정책의 창이 열리게 되면 문제에 대한 해결책을 찾게 되는 대안의 성격은 인과적으로 진행된다. 정책의 창이 열려 있는 시간은 짧기 때문에 정책의제가 현실화되기 위해서는 이시기를 놓치지 않고 세 가지 흐름을 결합하여 재빨리 열려진 창으로 던져 넣어야 한다. 그렇지 않으면 그 정책은 강한 저항을 받아서 오래 동안 지연되고 정책의제화에 실패할 수 있다.

정책의 창이 열리면 정책선도자는 자신이 선호하는 정책대안과 관심을 가진 정책문제를 적절한 시기에 정책과정에 투입하며, 능력이 있는 정책선도자의 존재 여부에 따라 어떠한 사안이 정책의제 설정과정에서 부각될 수 있는지의 가능성이 달라진다(Kingdon, 2003: 199~200).

정책선도자는 정책의 창이 열렸을 때 세 가지 각기 다른 흐름을 결합하여

정책을 주도하는 핵심 행위자로, 정책의 창이 열리면 자신이 선호하는 정책대안과 관심이 있는 정책문제를 적절한 시기에 정책과정에 투입한다. 따라서 특정 사안이 정책의제 설정과정에서 부각되기 위해서는 정책선도자의 능력, 선호, 활동범위, 역할 등이 중요하다(Zahariadis, 2007).

정책의 창이 열리는 시기는 예측될 수도 있지만 우연한 사건을 계기로 갑자기 열릴 수도 있으며 정책의 창이 열리는 기간이 일정치 않기 때문에 정책선도자의 역할이 더욱 중요하고, 정책선도자의 능력에 따라 특정 사안이 정책의제로 부각될 수 있다(Kingdon, 2003).

第2節 환경문제에 대한 인식과 환경정책의 특성

1. 환경문제에 대한 인식¹⁷⁾

환경문제는 보는 시각에 따라 다양한 유형으로 분류되는데, 현대 환경론의 대표적 분류유형으로 받아들여지고 있는 O'Riordan (1981)의 견해를 중심으로 그 내용을 살펴보면 아래 <표3>과 같다.

<표3, O'Riordan의 환경 인식체계 분류>

구 분	진보주의	보수주의
생태지향성	진보적 생태지향주의 (급진적 환경주의, 행동주의)	보수적 생태지향주의 (온건생태주의, 소규모자급자족주의)
기술지향성	진보적 기술지향주의 (타협적 성장주의, 환경관리주의)	보수적 기술지향주의 (기술만능주의, 성장제일주의)

17) 환경정책의 논리와 실제(김병완, 2001년), p99~102 수정인용

O'Riordan(1981)은 환경론자들의 신념체계와 이데올로기를 기준으로, 환경문제에 대한 시각을 크게 '기술지향주의(Technocentrism)'와 '생태주의(Ecocentrism)'로 구분하였으며, 각각을 다시 정치적 측면에서 진보주의와 보수주의로 나누고 있다.

생태지향주의 입장은, 인간은 자연을 단순한 쾌락의 도구로 확대해서는 안 되며, 자연은 생물학적 생존권을 갖는 존재로 인간과 자연은 일종의 윤리적 관계를 맺고 있는 것으로 본다.

생태지향주의자들은 인간은 자연에게 필수적인 존재가 아님에 반해 자연은 인간에게 필수적인 존재이며, 인간은 다른 유형의 자연과 마찬가지로 생물학적 법칙에 순리적으로 따름으로써 자신이 일부분을 구성하는 전체 생태계와의 조화를 통한 안정에 기여해야 한다고 본다. 또한 생태주의자들은 인간의 활동을 생산관계만으로 환원시킬 수는 없으며, 잘 사는 것과 보다 많이 가지는 것을 대립적인 개념으로 인식하여 사회의 진보는 경제성장과 배치된다고 본다(Gorz, 1980).

생태지향주의의 과학적 근거가 되는 이론은 Hardin(1968)의 “공유지의 비극(the tragedy of the commons)”에 나타난 ‘수용력(carrying capacity) 이론’과 사회·경제적 현상에 적용이 가능한 ‘체계에 관한 이론’, ‘엔트로피 법칙¹⁸⁾’ 등을 들 수 있다(Pepper, 1984).

O'Riordan은 생태지향주의를 정치적 기준에 따라 ‘보수적 생태지향주의’와 ‘진보적 생태지향주의’로 구분하였는데, 전자는 ‘성장한계론’과 ‘구명선

18) 모든 현상은 전체 엔트로피가 항상 증가하는 방향으로, 즉 우주의 모든 현상은 본질적으로 무질서한 방향으로 진행된다는 것을 의미한다.(쉽게 읽는 엔트로피, 1999년)

윤리¹⁹⁾’를 논리적 기반으로 하고 있으며, 주로 성장억제학과와 생태적 계획자들이 이에 속한다. 후자는 혁명이나 혼란이 아닌 계몽을 통해 개인이나 조직의 가치관과 행동양식의 근본적 변화를 추구하는 주의로 환경교육가와 시민 등 급진적 행동주의자들이 여기에 해당된다.

기술지향주의는 환경문제의 존재를 부정하지 않으며 환경 문제가 시급히 해결되어야 한다는 견해에도 동의한다. 그러나 생태지향주의와 달리 자연과학의 법칙 등 객관적 분석에 의해 환경문제를 해결하고자 하며 환경문제 해결을 위한 의사결정 과정에서 대중의 참여보다는 전문가의 권위 있는 의견을 중시한다.

기술지향주의는 크게 보수진영과 진보진영으로 구분되는데, 보수적 기술지향주의는 성장 신화를 신봉하며, 기술적·정치적·환경관리적 낙관론을 중시한다. 반면 진보적 기술지향주의는 균형을 전제로 한 물질적 풍요를 중시하는 경제원칙을 기반으로 하고 있으며, 사회개혁주의와 중재주의를 주장한다(O’Riordan, 1981).

이러한 분류를 우리나라의 자연환경 정책에 도입해 보면 경제성장 제일주의를 추구하였던 1960년대 초반부터 1980년대 중반까지는 성장 목표 자체가 정책의 합리성을 규정짓는 ‘보수적 기술지향주의’ 시기라 할 수 있으며, 환경오염에 대한 법적 규제와 경제적 유인 및 기술적 방지를 통해 성장을 추구했던 1980년대 후반부터는 ‘진보적 기술지향주의’ 시기라 할 수 있다. 이러한 정부의 기술지향주의적 입장에 대해 급진적 환경단체들은

19) Hardin(1974)은 “익사해 가는 사람들로 가득 찬 바다에 정확히 열 명이 타고 있는 구명선을 가정한다. 이 구명선에는 열 명분의 식량밖에 준비되어 있지 않아 만일 한 사람이라도 더 구명선에 올라타게 되면 그 누구도 충분한 자기 몫을 얻지 못하게 되고 모두 굶어 죽게 된다.”는 우화를 통해 수용력 법칙의 보편성에 따라 온정적인 자비를 베푸는 것은 도덕적 차원에서 불가능하다는 것을 주장한다.(구명선 윤리와 환경문제, 김학택, 2007년)

비민주적 제도와 중앙집권적 권위에 의한 경제성장을 비판하는 ‘진보적 생태지향주의’의 입장을 취하고 있으며, 집권당의 성향에 따라 정도의 차이는 있으나 정부와 대립적 관계를 유지해 오고 있다.

2. 환경정책의 특성 및 원칙

1) 환경문제 및 환경정책의 특성

환경문제가 갖는 본질적·구조적 특징으로는 오염요인의 다양성, 영향의 광역성, 인과관계의 시차성, 상승작용, 문제의 자기증식성 등을 들 수 있다 (안기희, 1990: 319~320, 이두호, 1993: 78~83).

우선, 환경문제는 인간의 모든 활동, 즉 개발·생산·소비 과정에서 다양하게 발생하는데, 개발과정에서는 자연환경 훼손, 생태계의 파괴 등이 따르고, 생산과정에서는 매연·폐기물·소음·진동 등의 공해를 유발하게 되며, 소비과정에서는 난방연소·생활하수·쓰레기 등의 오염물질이 발생한다. 이러한 오염요인의 다양성은 복합적이고 학제적인 해결책을 필요로 한다.

둘째, 환경문제는 환경의 개방적 특성으로 인해 광범위한 지역으로 확산되는 성질을 가지고 있는데, 이러한 환경오염의 광역성으로 말미암아 환경문제는 점차 공통화 내지 세계화되어 가고 있으며, 전국가적 또는 전지구적 차원의 해결노력을 필요로 한다.

셋째, 환경문제는 문제가 발생하고 나서 그 영향을 발견하기 까지 상당한 시차가 존재한다. 이처럼 환경오염이나 자연 파괴의 영향은 오랜 시차를 두고 나타나기 때문에 원인과 결과 사이에 존재하는 인과관계를 확인하는데 어려움이 따르며, 문제발생 후 치유까지 오랜 시간과 막대한 비용을 필요로 하거나 원상회복이 거의 불가능한 상황이 발생하기도 한다.

따라서 환경문제는 사후규제보다는 사전예방적인 대책으로 대응하는 것이 보다 바람직하다고 할 수 있다.

넷째로 환경문제는 상호작용하는 여러 요인들의 상승작용으로 문제가 더욱 악화되기도 한다. 상승효과는 두 가지 혹은 그 이상의 환경요인이 서로 결합하여 개별적 오염물질의 효과 이상의 영향을 끼치는 현상을 말하는데, 대기오염물질인 아황산가스가 대기 중에서 질소산화물, 수증기, 분진 등과 혼합되어 산성비(acid rain)를 만들어 더욱 심각한 피해를 일으키는 경우가 이러한 예에 해당된다.

마지막으로 대기, 물, 토양 등의 자연환경은 일정 정도의 오염물질을 스스로 정화할 수 있는 자정능력을 가지고 있으나 그 능력 이상으로 오염되면 자정작용이 마비되어 오염현상이 더욱 심화된다. 적조현상이나 온실효과가 이러한 예에 해당되며, 이러한 성격의 환경문제 해결을 위해서는 단편적·부분적 접근보다는 학문간 포괄적 연계를 통한 종합적인 대책 마련이 필요하다고 할 수 있다.

한편 환경정책은 다른 정책과 구별되는 특징이 있는데, Henning(1974)은 가치지향성을 환경정책의 가장 큰 특징으로 언급하고 있으며, Lester와 Bowman(1983)은 심각성, 복잡성, 불확실성 등을 환경정책의 주요 특징으로 제시하고 있다.

환경정책은 경제정책과 비교해볼 때 그 특징이 명확히 드러나는데, 경제정책은 기본적으로 ‘보이지 않는 손’이라는 시장기능의 작동을 전제로 하고 있으며, 공정한 경쟁을 통한 ‘사익’의 극대화로 국가경제의 발전을 추구하는 정책인 반면, 환경정책은 환경문제의 발생원인 자체가 ‘시장실패(market failure)’에 기인한다는 전제에서 출발하고 있으며, 경쟁보다는 상호협력을 통해 최대한의 ‘공익’을 추구하는 국가정책이라 할 수 있다.

또한 경제정책은 현재를 살아가는 국민들이 풍요로움 확보를 정책의 주요 목표로 하고 있으나 환경정책은 현세대는 물론 미래 세대의 삶의 질 확보를 정책의 주요 목표로 하고 있다. 이러한 환경정책과 경제정책의 판단기준 차이는 국가 정책의 우선순위 결정 등에 있어서 충돌이나 갈등을 일으키는 원인이 되기도 한다(김인환·이덕길, 1998: 7).

2) 환경정책의 원칙

환경정책은 다른 정책분야와는 달리 문제가 매우 복잡하고 다양한 이해관계를 조정하면서 추진되어야 하기 때문에 정책원칙이 매우 중요하다(Zimmermann, 1994).

그동안 환경정책의 원칙에 대해서는 이론적·실무적 차원에서 다양한 입장이 제시되었는데 Simmonis(1985)는 환경정책의 대원칙으로 순환의 원칙, 지속성의 원칙, 책임의 원칙 등을 강조하였으며, OECD에서는 오염자부담의 원칙(1992)과 지속가능한 발전의 원칙(1995)을 제시하였다. Bergmann(1990)은 예방의 원칙과 오염자부담의 원칙 등을 들고 있으며, 이밖에도 협력의 원칙, 공동부담의 원칙, 중점의 원칙, 보충의 원칙 등 다양한 원칙들이 논의되고 있는데(정선양, 1999: 132~166), 이러한 원칙들은 각각 독립적으로 검토하기보다는 서로 연관 지어 파악할 필요성이 있으며, 이러한 원칙은 정책이 지향하는 범위와 각 국가가 처한 상황에 따라 다르게 적용될 필요가 있다.

환경정책의 주요 원칙을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다²⁰⁾.

① 예방의 원칙

20) 정선양(1999: 130~166) 수정 인용

예방의 원칙은 환경정책은 이미 발생하여 우리에게 위협으로 다가온 환경 오염을 제거하는 방향으로 추진될 것이 아니라 환경오염의 발생을 미연에 방지하는 방향으로 추진되어야 함을 의미하는 것이다.

환경문제는 오염이 장기간 누적되어 피해가 발생하는 경우가 많아 문제 발생 후 정책수단을 마련하여 이를 해결하려 할 경우 많은 비용이 소요될 뿐만 아니라 해결이 어려운 경우도 많기 때문이다. 예방의 원칙은 환경오염을 유발시킬 수 있는 잠재적 원천을 제거하는 것을 목표로 하며, 최근 환경오염으로 인해 폐해가 광범위하고 불가역적으로 영향을 미친다는 점에서 그 중요성이 더욱 강조되고 있다.

② 오염자부담의 원칙

오염자부담의 원칙(PPP ; polluter pays principle)은 특정 환경오염의 원인 제공자를 명확히 하고, 이를 기반으로 폐해를 제거하고 줄이는 비용을 누가 부담할 것인지를 결정하는 말한다. 이 원칙은 국가 차원의 경제적 효율성 제고를 위해 적용되고 있으며, 1972년 OECD에 의해 환경오염 방지의 지도 원리로 채택되었다.

오염자부담의 원칙의 기본 논리는 오염 발생의 원인을 제공한 자가 자신이 유발한 환경오염의 복구비용을 부담하도록 하여 비용의 외부화(externalization)로 인한 과다 생산을 방지하는 것으로(환경비용의 내부화) 시장경제의 기본적 사고 체계를 반영한 원칙이라 할 수 있다.

오염자부담 원칙은 표준 오염자부담 원칙과 확대 오염자부담 원칙으로 나누어 볼 수 있는데, 전자는 오염자가 오염으로 인해 발생하는 비용을 부담해야 한다는 것이고 후자는 비용의 부담뿐만 아니라 나아가 피해자

에게 보상까지 해야 한다는 것이다(Pezzy, 1988: 208). 대부분의 산업 국가에서는 아직 까지 확대 오염자부담 원칙까지는 적용하지 못하고 있으며 표준 오염자부담 원칙만을 적용하고 있는데 이는 환경피해를 부담시킬 적절한 수단이 부족하기 때문이며, 오염자로부터 징수된 재원의 대부분은 피해를 입은 사람에 대한 보상보다는 오염방지시설에 투자할 수 있도록 기업을 보조하는데 사용되고 있다(유동운, 1992: 252).

③ 협력의 원칙

협력의 원칙은 환경문제를 해결하는데 환경문제를 유발시킨 모든 관계자들이 공동책임을 지고 협동하여 문제를 해결해야 함을 의미하는 것으로 정책목표의 설정은 물론 정책의 집행 및 추진에 이르기까지 가능하면 모든 과정에 사회 구성원의 참여와 상호 협력을 강조한다.

환경은 공공재라는 특성을 가지고 있기 때문에 사회가 선차적으로 환경문제를 해결한다 하더라도 정부의 환경보호 노력의 필요성이 줄어드는 것은 아니며, 국가가 환경정책을 추진하는데 있어 사회의 환경관련 기관들, 특히 환경기구, 학계, 경제계와 공동으로 환경 목표를 추진하게 되면 이들의 의지와 반대로 추진하는 것보다 훨씬 쉽고 효율적으로 그 목표를 달성할 수 있다는 점에서 의미가 있으며, 환경문제는 단일 원인에 의해 발생하는 것이 아니어서 다양한 분야의 전문가들과 일반국민들이 협력할 때 보다 효과적인 해결책의 마련과 추진이 가능해 진다.

④ 공동부담의 원칙

공동부담의 원칙은 오염자부담의 원칙이 갖는 한계를 보완하기 위해 대두된 것으로 오염 복구에 소요되는 비용을 국가나 피해자가 일부 부담하는 것을 말한다. 이는 환경정책에서 고려할 중요한 가치체계 중 하나

형평성 제고를 위해 제시된 것으로 예방의 원칙이나 오염자부담의 원칙과는 달리 역사가 오래되지는 않았으나 많은 국가에서 묵시적으로 활용하고 있다.

공동부담 원칙은 크게 일반적 공동부담 원칙과 수익자부담 원칙으로 나누어 적용될 수 있는데, 먼저 일반적 공동부담 원칙은 특정한 또는 예외적인 경우에 공공재정을 통해 환경정책 추진에 소요되는 비용을 조달하는 것을 말하며, 수익자부담 원칙은 피해자 스스로가 환경오염을 회피하는 비용, 즉 환경정책에 소요되는 비용을 부담하는 것을 말한다.

⑤ 중점의 원칙

중점의 원칙은 일반적으로 국가의 정책결정에 있어 환경정책은 우선 순위가 높지 않고, 투자에 따라 발생하는 환경개선 효과는 제한적인 경우가 많기 때문에 환경정책에 대한 정부의 투자는 일정 분야에 집중적 또는 선별적으로 해야 한다는 것이다.

이 원칙은 환경정책에 재원을 투입할 때 환경개선의 필요성, 환경개선 효과, 환경오염의 심각성 등을 고려하여 대상 지역이나 오염 물질 등을 선정해야 한다는 것을 주요 내용으로 한다.

⑥ 보충의 원칙

보충의 원칙은 환경문제는 지방정부의 우선적 참여와 선제적 해결이 필요한 과제로 중앙정부는 지방정부의 환경보호 노력이 충분하지 않을 경우 보충적으로 환경문제에 개입하여야 한다는 것이다.

이 원칙은 이론적 측면보다는 정치적·사회적 고려에 의해 대두된 것으로

환경문제를 현장에서 보다 명확하게 파악하고 적합한 해결책을 모색할 수 있는 지방정부의 적극적인 개입이 환경문제 해결에 큰 도움이 될 수 있다는 것을 강조한 것이다.

第3節 선행연구의 검토

1. 야생동물 및 사육곰 관련 연구

사육곰 정책에 관한 전문적·학술적 연구는 우리나라 곰 사육에 관한 그동안의 사회적 관심에 비하여 많지 않은 것으로 조사되었다. 환경단체 등에서 그동안의 실태 조사 결과 등을 기반으로 ‘한국의 곰 사육정책을 말하다 : 환경부 야생동식물보호법의 두 얼굴, 그 어둠의 사각지대’(박혜영·최은애, 숨 창간호, 2007), ‘곰들에게 희망을’(박정운, 함께 사는 길 165호, 2007), ‘한국의 곰사육정책 이대로 좋은가’(곰사육 정책에 대한 정책토론회 자료, 녹색연합·WSPA 공동주최, 2006) 등을 발표 한 바 있으나 사육곰 문제에 대한 종합적인 분석 자료로 보기는 어렵다.

2012년 충남대학교 산학협력단에서 수행한 '사육곰 실태조사 및 관리 계획 수립연구'는 학술적 연구로 보기는 어려우나 최초로 실시한 사육농가 전수 조사를 기반으로 정확한 개체수를 파악하고 설문 조사를 통해 현실적인 정책대안을 제시했다는 측면에서 정책 자료로서의 의미를 가진다. 동 연구는 국내에서 사육되고 있는 곰의 사육 환경과 유전자 분석을 통한 사육곰 계통 분석, 사육농가 설문조사에 기반 한 사육곰 관리대책(증식 금지와 보상, 사육곰 매수 및 위탁관리, 곰 공원 설립 등) 등을 주요 내용으로 하고 있다.

2. 정책흐름모형 관련 연구

정책형성에 관한 국내외의 연구들은 특정 정책사례 분석을 통해 정책형성의 주요 과정과 그 구성요소를 소개하면서 정책참여자의 역할에 주목하는 경우와 거시적 환경과 제도를 유형화하는 경우가 대부분인데(장지호, 2004: 176), 정책참여자 중심 연구는 정책흐름모형과 Sabatier의 정책옹호연합모형을 중심으로 정책네트워크, 정치체제이론 등을 활용하여 이론 또는 모형을 수정·결합하는 형태의 연구가 주를 이룬다(강은숙, 2008; 김보엽, 2008; 김지원, 2009).

정책흐름모형은 거시적 환경 또는 제도 연구에 많이 적용되었으며, 주로 정책과정에서 나타나는 영향요인, 정책참여자 및 정책선도자, 정책의 창고개폐 여부에 대한 사례연구가 많았다. 정책흐름모형에 기반 한 정책형성 과정에 관한 국내 주요 연구로는 ‘미국의 주파수 경매 정책(이화진·조영신·현경보, 2005)’, ‘성매매방지법 제정과정(김복규·김선희, 2006)’, ‘그리벨트 정책형성과 사회정책 형성과정(양승일, 2006)’, ‘지방정부청사 이전과정(김명환, 2011)’, ‘전시작전통제권 전환의 정치적 결정에 관한 연구(박상중, 2013)’, ‘Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 규제정책 형성 과정 분석(김상숙, 2013)’, ‘석면피해구제법 형성과정에 관한 연구(이기영, 2011.2)’, ‘한국의 온실가스 감축정책 결정과정에 대한 연구(박지환, 2010.2)’, ‘참여정부의 문화예술교육정책 형성과정 연구(박하영, 2007.2)’, ‘협상의 창 관점에서 바라본 정부간 갈등 연구(고경훈·정인화, 2008)’, ‘첨단의료복합단지 조성 정책형성 연구(정용일, 2012.4)’ 등이 있다.

이 밖에 정책흐름모형을 통해 정책변동 과정을 분석한 연구로는 ‘미국 정보화정책과정(정익재·김정수, 1998)’, ‘국군간호사관학교 존폐의 정책변동(이순남, 2004)’, ‘경인운하정책의 변동요인에 관한 연구,(양순호,

2010 9)', '지적재조사사업의 정책변동에 관한 연구(이영재, 2012.2)', '교원정년정책 변동과정 연구(공병영, 2003.2)' 등이 있다.

정책흐름모형을 활용한 해외연구는 1980년대 중반 처음 등장한 이후, 보건·외교·교육 분야의 정책형성 사례연구에 주로 적용되었는데(김명환, 2010), Travis & Zahariadis(2002)의 '미국의 대외경제 원조정책의 형성 요인분석', Exworthy(2002)의 '영국의 보건불평등 완화정책' 등이 있다. 또한 Exworthy & Powell(2004)은 정책흐름모형을 분석틀로 '국가수준의 큰 창(big windows)과 지방의 작은 창(little windows)의 관계 분석' 연구를 수행하였으며, Ridde(2009)는 '아프리카 국가의 의료서비스 정책 형성 과정'을 분석하였다.

<표4, 정책흐름모형 관련 국내 주요 연구동향>

연구자	분석대상 및 내용	분석기법
정익재, 김정수 (1998)	<ul style="list-style-type: none"> · 미국 국가정보기반의 특성을 Kingdon(1995)의 정책의 창 모형을 기반으로 분석 · 미국 정보화정책의 한국의 정책시사점 포함 	<ul style="list-style-type: none"> · 사례 분석(문헌자료와 미국 관련 보고서 활용, 통계자료 활용)
이순남 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> · 군 보건의료계의 안정적인 간호인력 공급을 위한 간호인력 수급정책(국군 간호사관학교 사례 중심)의 변화를 Kingdon(1995)의 정책의 창 연구모형을 통하여 변동의 결정요인 분석 	<ul style="list-style-type: none"> · 사례 분석(문헌자료와 역사적 자료)
이화진, 조영신, 현경보 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> · 정책결정의 우연성에 주목해 미국 정부주도 주파수 할당제도 변화를 Kingdon(1995)의 정책의 창 연구모형을 중심으로 분석 	<ul style="list-style-type: none"> · 사례 분석(문헌자료와 역사적 자료, 통계자료 활용)
김복규, 김선희 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> · 윤락행위등방지법이 폐지되고 성매매방지법이 제정된 주요 요인을 Kingdon(1995)의 정책의 창 모형을 적용하여 변화원인과 과정 분석 	<ul style="list-style-type: none"> · 사례 분석(관련법령 포함, 외국 유사정책 고찰)
유홍림, 양승일 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> · 새만금간척사업의 정책형성과정과 변동요인을 Kingdon(1995)의 정책흐름모형으로 분석 · 정책중개자에 법원을 포함하고 정책중개자의 역할을 중개자와 옹호연합 동시 수행으로 정의 	<ul style="list-style-type: none"> · 사례 분석(정책의 시사점 도출) · 단계별 새만금간척사업 추진 연혁을 언론보도 자료 등 활용 분석
이진만, 전영상 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> · 한국콘텐츠 진흥원의 설립과정을 Zahariadis (2007)가 보완한 정책의 창(policy window) 연구모형을 이용하여 한국문화콘텐츠진흥원 설립 정책이 형성되고 결정되는 과정 및 정책 활동가들의 상호작용을 분석 	<ul style="list-style-type: none"> · 국내외 문헌고찰 및 국회의원, 정책활동가(대통령, 해당부처장관, 실무담당자, 국회의원, 하계, NGO 등) 인터뷰
김명환 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> · 지방정부의 정책결정을 원주 시청사 이전사업을 사례로 하여 분석 	<ul style="list-style-type: none"> · 사례분석(지방선거의 영향 등)
이동규 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> · 초점사건 이후 정책변동연구를 한국의 대규모 재난에 대한 여러 사례를 중심으로 분석 	<ul style="list-style-type: none"> · 다중 사례분석 · Birkland(2006, 2009) 소개
고경훈, 정인화 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> · 협상의 창 관점에서 중앙정부와 지방정부간 갈등 사례 연구 	<ul style="list-style-type: none"> · 정책의 창 이론을 정책갈등 사례에 적용·분석
정용일 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> · 첨단의료복합단지 조성 사례에 대한 정책형성 과정 분석 	<ul style="list-style-type: none"> · 단일 사례에 대한 이중 모형 적용을 통한 다원적 분석
김상숙 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> · 정책흐름모형을 적용하여 규제정책 형성 과정 분석 	<ul style="list-style-type: none"> · 유통산업 규제정책 사례 분석

<표5, 정책흐름모형 관련 해외 주요 연구동향>

연구자	분석대상 및 내용	분석기법
Kingdon (1984, 1995, 2003)	· 쓰레기통모형에 근거하여 보건 및 교통정책 분야를 대상으로 정부의제 형성과정과 주제선정에 대한 연구를 통해 정책흐름모형 도출	· 백악관, 행정부, 의회, 이익집단, 전문가 등 247명에 대한 인터뷰와 23개 사례분석
W.D.Solecki & S.Michaels (1994)	· 미국의 3개 지역 계획 조직들의 의제 및 임무 경험을 중심으로 정책의 창 연구모형을 중심으로 결정용인 분석	· 조직 사례분석을 위해 위원회의 참석, 회의록 검토, 인터뷰, 위원회 문서 및 자료 검토
N.Zahariadis & C.S.Allen (1995)	· 영국과 독일의 국영기업 민영화 비교연구 · 정책네트워크를 통해 정책의 다양한 구조와 제도가 대안형성에 미치는 특성 및 영향 연구	· Durant와 Diehl(1989)의 정책 네트워크 대안제시
R.Travis & N.Zahariadis (2002)	· 미국의 외국원조정책을 대상으로 정책흐름모형을 계량적으로 분석 · 정책선도자가 외국원조정책에서는 중요한 역할이 아닐 수 있기 때문에 배제	· 1981년~1991년 동안 경제원조할당 57개국과 경제지원기금할당 26개국의 원조 데이터 활용
M.Exworthy, et al.(2002)	· 영국의 보건불평등 완화정책에 대한 집행과정 및 영향요인 분석	· 중앙정부와 지방정부의 관계
N.Zahariadis (2003)	· 가상의 의회시스템에서의 정책결정 구조와 성과를 살펴보기 위해 쓰레기통모형의 문제점과 한계 개선과 다중흐름모형의 시뮬레이션	· Mathenatica 3.0을 사용하여 시뮬레이션 모의시험 · 시뮬레이션 모형 소개 및 실행
M.Exworthy & M.Powell (2004)	· 국가수준의 큰 창(big window)과 지방수준의 작은 창(small window)을 비교분석	· 지방정부의 정책집행과 대상
N.Zahariadis (2007)	· 조직화된 무정부 상태에서 다양한 개인과 특정한 정책선도자의 선호를 분석 · 조기 선거 실시 등의 우호적 환경조성을 위해 정치흐름의 조작가능성 제기, 정책선도자는 어느 정도 맥락을 변경시킬 수 있고, 성공할 기회를 높이거나 방해할 수 있다고 판단	· Kingdon의 연구모형의 적용 범위와 대상 등을 확장하여 모형의 의의 소개(정책의 창 모형 3가지 가정 및 구성요소 논리 중 2가지 전제 수정)
S a u l e Bakenova (2008)	· 캐나다 물 수출 사례를 정책의 창 모형으로 정책 해결책 및 대안들의 문제로 어떻게 제안되고 국가차원의 정부가 최종적으로 어떻게 인식하는지 분석	· 연구모형을 바탕으로 사례분석(문헌자료, 통계자료 활용 : Canadian Index, News Index 등)
V . R i d d e (2009)	· 아프리카 국가의 의료서비스 정책형성의 과정과 요인 분석	· 지방정부의 정책집행과정 대상

第3章 연구 설계

第1節 적용 모형 검토

본 연구는 서론에서 언급한 바와 같이 이론적 모형과 관련하여 우리나라의 사회적·정치적 상황과의 적합성, 정책 사례가 가지는 특성, 연구 목적 달성에의 유용성 등을 고려하여 검토하였다.

사육곰 정책 사례에서 나타난 환경단체와 진보 정당의 역할은 다원화된 사회의 특성을 보여주고 있으며, 정책형성 과정에서 지속적으로 발생한 정치적 사건과 정책대안을 둘러싼 이해관계자들의 연합과 대립은 합리적이라기보다는 정치적이고 역동적으로 전개되었다. 따라서 본 연구는 사육곰 정책의 이러한 특성을 설명하기에 보다 적합한 정책흐름모형을 분석모형으로 선정하였다.

연구의 분석틀을 만드는데 정책흐름모형은 우선 단일 프레임으로 정책형성 과정의 다양한 단계를 설명하는데 유용하며, 기존의 체제모형과 달리 비합리적 결정모형에 속하여 정치와 밀접한 관련이 있고 정권이나 제도의 변화를 수반하는 분야를 설명함에 있어서 통찰력을 제공하며, 정책문제의 성격이 모호하고 시간의 제약을 받으면서 이루어지는 정책결정을 설명하는데 유용하다(김보엽, 2007: 31~32).

그러나 정책흐름모형은 정책분석가와 연구자들을 중립적(탈 정치적)으로 취급하여 정책 지지자와 반대자의 갈등과 이들의 역할을 충분히 다루기 어려우며, 정책대안의 흐름과 정치흐름간의 관계에 간격이 지나치게 크

다는 지적을 받고 있다. 또한 제도적 측면보다는 주로 개인의 행동과 선택에 영향을 미치는 행태적 요인에 초점을 두고 있으며, 예측보다는 현상에 대한 이해와 설명에 중점을 두고 있어 학습도구로 적합하다는 비판이 있다(Zaharidis, 1999: 86).

본 연구는 이러한 한계를 고려하여, 정책흐름모형을 기반으로 사례 분석을 진행하되 정부의 역할을 포함한 사육곰 제도 변화를 추가적으로 검토하고 해외 유사 정책사례와의 비교를 통해 연구의 과학성 및 일반화 가능성을 보완하고자 하였다.

第2節 분석틀의 구성

정책흐름모형은 H. Simon의 제한된 합리성의 가정과 조직의 의사결정 모형인 쓰레기통 모형²¹⁾을 기초로 하고 있으며, 정책형성의 참여자들이 어떤 문제에는 반응을 하면서 다른 문제는 왜 고려대상에 포함시키지 않는지와 정책형성에서 상호 관련성이 없는 세 가지 흐름들이 결정적인 순간에 결합할 때 비로소 정책결정자들은 깊은 관심을 끄는 기회가 형성됨을 정책흐름모형을 통해 설명하고자 하였다(kingdon, 2011).

21) 정책흐름모형과 쓰레기통 모형의 차이점을 살펴보면 다음과 같다(신순우, 2001: 60) 첫째, 쓰레기통모형은 네가지 흐름 즉 문제의 흐름, 해결책의 흐름, 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 참여자의 흐름으로 구분하고 있지만 정책흐름모형은 정책의 흐름, 정치의 흐름, 대안의 흐름으로 구분하고 있다. 둘째, 쓰레기통모형은 참여자와 과정을 구분하지 않고 있으나 정책흐름모형은 참여자와 과정을 구분하고 있다. 참여자들을 다시 가시적 참여자와 비가시적 참여자로 구분하고 참여자들은 각 과정의 흐름에 영향을 미친다고 보고 있다. 셋째, 정책흐름모형에서는 쓰레기통모형에서 찾아볼 수 없는 정치의 중요성을 강조하고 있을 뿐만 아니라, ‘정책의 창’ 개념을 활용하고 있으며 정책선도자의 역할을 특히 중요시하고 있다.

정책흐름모형을 구성하는 세 가지 흐름의 의미와 특성, 영향을 미치는 요인 등을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 어떤 문제가 정부의 관심을 끌 것인가는 정책결정자의 인지수단과 문제정의 방법에 따라 달라지며, 지표, 사건이나 위기, 환류 등에 크게 영향을 받는다. 정책문제의 흐름은 정책결정자가 사회적으로 관심이 모아진 문제를 정책의제로 인식하는 과정이며, 정책대안의 흐름은 정책 과정에 참여하는 전문가 집단이 정책공동체의 내부적 합의에 따라 대안을 선택하고 개발하는 과정으로 볼 수 있다. 이렇게 사회문제가 등장했다고 해서 즉시 문제를 해결하기 위한 의사결정기회가 만들어져 정책이 결정되는 것은 아니며 의사결정기회와는 별개로 자체적으로 등장·변화하며 존재하게 된다. 의사결정기회를 만나려면 먼저 정책의제화가 되어야 하고, 다음으로는 해결책이 준비되어 있어야 하는데, 정책의제화는 여러 가지 요인에 의하여 영향을 받으므로 정부의제로 성립되는 것이 매우 어렵고, 무엇보다도 상당한 시간이 소요되는데 이 동안에도 사회 문제는 혼자서 흘러가게 된다(정정길, 2000: 527).

둘째, 정책대안의 흐름도 문제흐름이나 정치흐름과는 별개로 특유의 역동성을 가지는데, 사회문제가 심각해지면 이것이 정책의제화하기 전에 전문가를 중심으로 여러 가지 대안이 마련되고 이에 대한 비교·평가가 이루어진다. 전문가들은 정책대안을 준비하고 문제가 정책의제화되어 정책결정의 기회가 올 때까지 기다리는 것이 일반적이며, 그 동안 정책대안은 흘러가게 된다.

정책대안의 흐름에서 참여자는 여러 가지 방법과 다양한 과정을 통해 자신들의 대안이 선택될 수 있도록 노력하는데, 이렇게 생성되는 정책대안은 기술적 실현가능성이 있어야 하며, 공동체 구성원의 가치체계와 합치되어야 한다. 또한 예산상의 제약이 없어야 하고 공적으로 받아들일 수 있는 가능성과 정치가들의 수용가능성 등이 고려된다.

셋째, 정치의 흐름은 정책문제의 흐름이나 정책대안의 흐름과는 무관하게 정치적 사건과 역동성에 의해 진행되는데, 정치적 흐름에 영향을 주는 요인들로는 여론의 변화, 정권교체, 고위관료의 교체, 국회의석수의 변화, 이익집단의 활동 등이 있다(Kingdon, 2011: 145~164)

일반적으로 행정부나 입법부 변화의 가장 큰 원인은 정권교체와 국회의석수의 변화이며 특히 정당의 변화가 매우 중요하다. 집권당은 자신의 이념과 전략을 반영하기 위하여 정치흐름을 지배하려는 경향이 크며, 정당의 이념은 정부역할에 관한 사고와 신념이 결합된 것으로 정부의제로 채택될 수 있는 쟁점들을 형성하고 채택 가능한 해결책을 선별하는 기준으로 작용하기 때문이다. 또한 집권당은 전략에 따라 정당 외부로부터 반대를 극복하고 설득력 있는 대안을 제시해야 하는데, 합의는 설득보다 협상에 의해 도출되며, 이때 가시적 참여자²²⁾의 역할이 매우 중요하다(김복규·김선희, 2006: 168).

Kingdon은 이러한 세 개의 흐름이 모두 만나면 강력한 추진력을 가지고 정책의 창을 통과하지만 하나 또는 두 개의 흐름이 주도가 되어 정책결정이 이루어질 수도 있는데, 주로 문제의 흐름이나 정치의 흐름이 정책결정에 중요한 역할을 한다고 기술하였다.

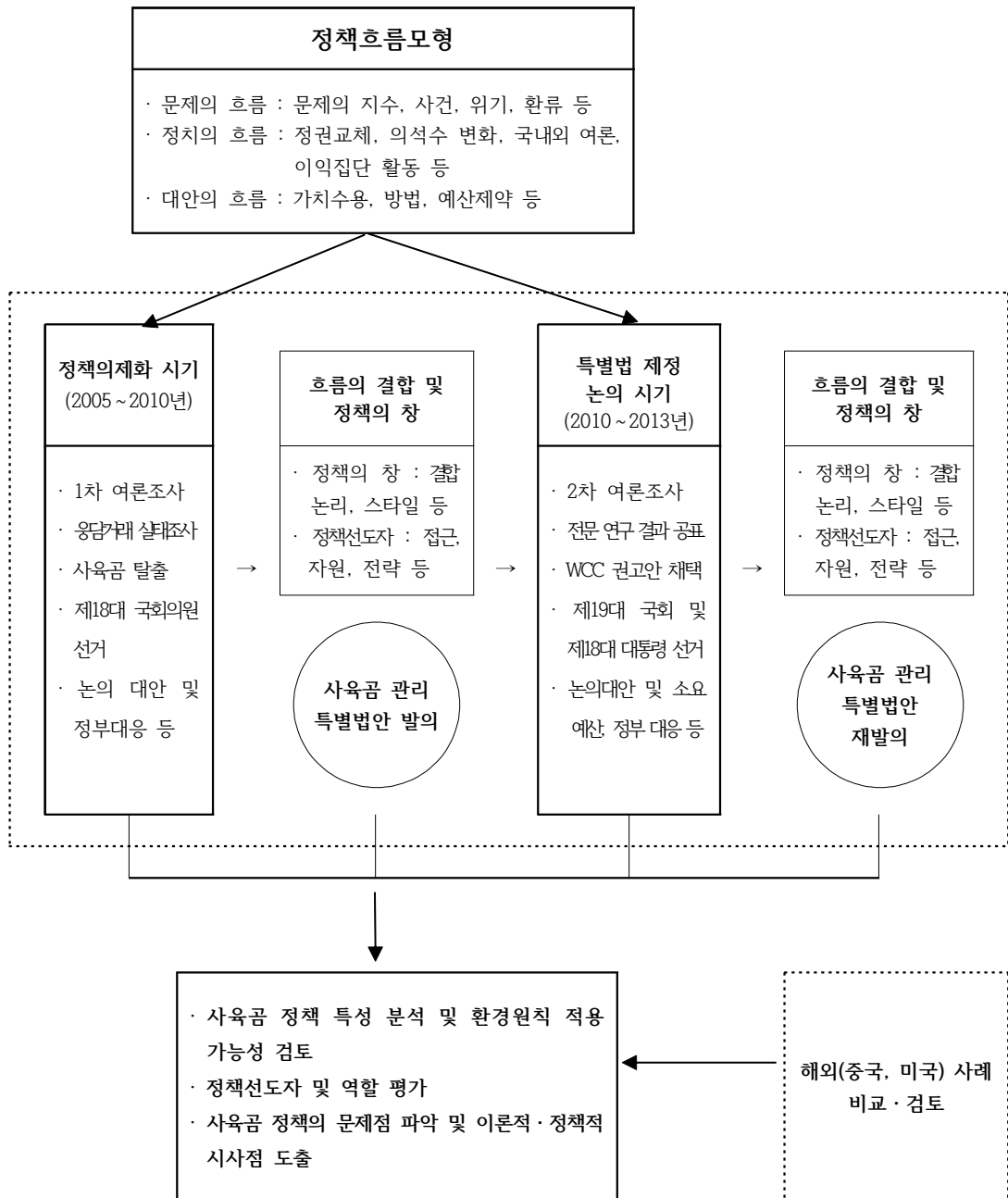
22) 정책형성과 관련하여 참여자는 가시적 참여자와 비가시적 참여자로 구분되어진다. 가시적 참여자에는 대통령, 대통령이 임명하는 고위 관료, 의회의 주요 인사, 언론 등이 있다. 그리고 비가시적 참여자는 학자, 이익집단, 언론, 일반 국민 등이 있다. 정책형성과정에서 참여자를 세분하고 있는 것은 각각의 흐름에 영향을 미치는 정도가 참여자에 따라 다르기 때문이다. 즉, 가시적인 참여자는 정책의제 설정에 있어 상당한 영향을 미치고 있는 반면에, 비가시적 참여자는 대안을 구체화하여 정책을 형성하는 과정에 중요한 역할을 한다(이영재, 2012: 33).

본 연구는 사육곰 폐지 정책형성 과정에서 세 가지 흐름을 이끄는 주요 요인을 분석변수로 선정하여 검토하였는데, 우선 문제의 흐름과 관련해서는 사육곰 정책에 대한 객관적 지표로서 각 시기에 이루어진 여론조사 결과와 이에 대한 참여자의 대응, 사육곰 탈출 등 촉발기제(trigger device)로 작동한 주요 정치적 사건을 살펴보았으며, 정치의 흐름과 관련해서는 사육곰 정책에 영향을 미칠 수 있는 정권 교체 등 정치권의 변화 등을 검토하였다. 대안의 흐름과 관련해서는 각각의 참여자가 제시한 대안과 이들 대안의 기술적 실현가능성, 소요예산, 정부의 수용 가능성 등을 중점적으로 살펴보았으며, 또한 각각의 흐름이 어떠한 과정을 거쳐 정책의제화에 성공하고 정책결정에는 실패하게 되었는지, 이러한 흐름의 결합에 역할을 한 정책선도자의 능력과 전략 무엇인지 등을 살펴보았다.

아울러, 각 흐름 과정에서 나타난 정책참여자의 역할과 대안 등을 해외 사례와 비교·분석함으로서 궁극적으로 바람직한 사육곰 폐지 정책 결정을 위해 필요한 정책적·이론적 시사점을 도출하였다.

이상에서 살펴본 내용을 정리한 본 연구의 분석틀은 아래 <표6>과 같다.

<표6, 연구의 분석틀>



第3節 분석 변수

앞서 논의한 분석변수를 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름으로 나누어 정리하면 아래 <표7>과 같은데, 이러한 분석변수는 Kingdon이 언급한 내용과 선행 연구를 참조하여 포괄적으로 선정하였다.

<표7, 흐름별 주요 지표 및 분석 변수>

구 분		정책의제화 시기('05~'10년)	특별법 제정 논의시기 ('10~'13년)
문제의 흐름	문제의 지수화	· 응답거레 실태조사보고서('04년) · 한약협회 전화설문 · 1차 대국민 설문조사('05년)	· 2차 대국민 설문조사('11년) · 사육곰 연구결과보고서('12년)
	사건 및 위기	· 사육곰 탈출 사건('07년, '09년) · 곰사육 폐지 10만인 서명운동('07년)	· 세계자연보전총회 사육곰 폐지 권고안 채택('12.9) · 사육곰 중 국내 토종 추정 곰(우수리산) 발견
	환류	· 정부의 사육곰 문제에 대한 대응 - 사육곰 관리지침 개정 등	· 사육곰 관련 특별법안 발의
정치 흐름	정권교체	· 참여 정부('04~'07년) 및 MB 정부 출범('08~'12년) - 야생동물 정책 기조 변화	· 박근혜 정부 출범('13년) - 야생동물 정책 기조 변화
	의석수 변화	· 18대국회(2009년~2012년) 출범 - 진보정당(민노당) 국회 진입	· 19대국회(2009년~2012년) 출범 - 민주당 및 통진당 약진
	국내외 여론	· G20 정상회담을 앞두고 영국 BBC 한국의 곰사육 정책 비판('10.11), · 촛불시위 및 4대강 논란	· 46개국 환경단체 회원 270명 한국 곰사육 폐지 요구('11.8~9) · 복지예산 논란 등
	이익집단 활동	· 녹색연합 영향력 확대 · 환경단체, 야당, 사육농가 네트워크 구축	· 녹색연합 외 동물보호시민연대 등 참여자 확대 · 사육농가 상경 시위 등
정책 대안의 흐름	대안 참여자	· 사육농가 및 환경단체, 학계 전문가	· 정부 및 소속기관 전문가 · 민간협의체(정책 거버넌스)
	대안의 유형 및 예산제약	· 특수 가축으로 분류, 용도변경 기간 완화 및 범위 확대, 정부 단계적 매입 등	· 증식금지 및 정부 의무매입, 위탁관리 · 선별매입, 안락사 · 용도변경 연한 축소 등 · 대안별 소요예산 검토
	가치 수용	· 사육곰 문제 해결을 위한 정부 예산 투입에 대한 재정당국 및 소관 부처 대응	· 정책 대안에 대한 이해관계자 및 일반국민의 수용 가능성
정책의 창 및 정책 선도자	흐름의 결합	· 흐름 결합의 주요 요인(정치적 사건, 정책선도자의 활동 등)	· 흐름 결합의 주요 요인(정치적 사건, 정책선도자의 활동 등)
	주요 정책선도자	· 환경단체 및 민노당	· 환경단체 및 정부
	정책선도자 전략및자원	· 환경단체, 야당, 사육농가 네트워크 구축	· 민간협의체 등을 통한 협력과 조정

第4章 사육곰 정책의 개관

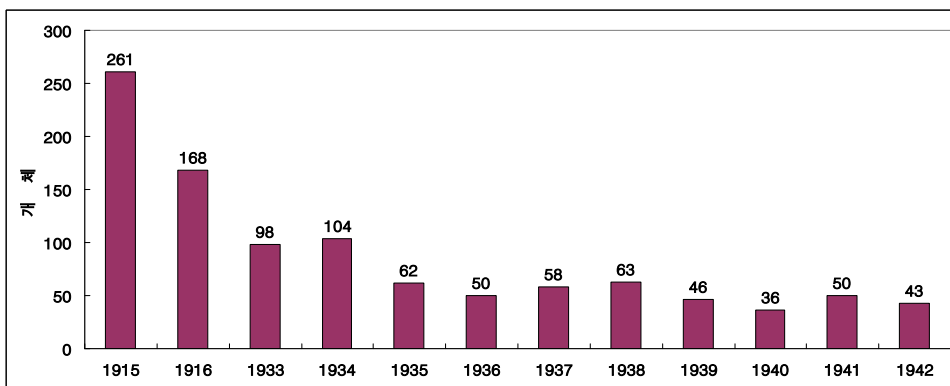
第1節 한반도 반달가슴곰의 유래와 개체수 변화²³⁾

한반도에 반달가슴곰(*Ursus thibetanus*)이 서식하기 시작한 것은 약 10만년에서 1만년 전 홍적새부터이며, 1900년대 초반까지만 해도 한반도 북부 고지대에 많은 개체수가 서식했던 것으로 알려져 있다.

우리나라의 반달가슴곰 개체수가 급격하게 감소하게 된 것은 ‘해수구제’라는 명분아래 곰이 계획적으로 포획된 일제 강점기부터인데, 아래 <그림3>의 통계 자료를 살펴보면 1915년부터 1942년까지 총 1,039마리의 곰이 대량으로 포획된 것을 알 수 있다.

연도별 포획 개체수는 해수구제 첫해인 1915년 261개체, 이듬해인 1916년 168개체, 1933년 98개체이며, 이후에는 포획 개체수가 감소하여 1940년에는 36개체가 포획된 것으로 조사되었다. 그러나 이는 집계된 수량만을 기초로 하고 있어 실제 포획된 개체는 이보다 훨씬 더 많을 것으로 추정된다.

<그림3, 연도별 반달가슴곰 포획 개체수>



23) 곰의 생태와 우리나라 곰의 연구(환경부, 2003년)

1960년대 까지만 해도 평안북도 묘향산, 자강도 회천, 양강도, 함경북도 무산, 금강산, 백두산, 설악산, 오대산 및 지리산 등지에 적지 않은 수의 반달가슴곰이 목격된 자료를 고려하면, 해방 및 6.25 이후에도 한반도에는 상당수의 곰이 서식하고 있었던 것으로 추정된다.

그러나 70년대까지 전문포수 및 지역주민들에 의하여 곰 수렵이 지속적으로 이루어지면서 잔존하고 있던 개체군이 지역적으로 멸종되거나 멸종 위기에 처하게 되는데, 남한의 지리산을 예로 들면 1960년대 활발한 포획활동(한해에 약 40개체의 곰이 포획)으로 야생곰의 개체수가 급속히 감소되었으며, 이는 수렵이 법적으로 금지되는 1972년까지 지속된다.

<그림4, 1950년대 말 지리산에서 포수에게 잡힌 반달곰(자연과 사냥, 1992)>



전문가 의견²⁴⁾에 따르면 “야생곰의 존속을 위한 최소 개체군은 60~70 개체 인데 무분별한 포획 등으로 우리나라의 반달가슴곰은 70년대 중반에 이미 지역적으로 멸종 위기에 처하게 됐다.”는 것을 알 수 있다.

24) 국립환경과학원 전문가 면담('13.3)

1980년대에 들어서는 전국적으로 야생동물에 대한 보신품조가 만연하여 그나마 얼마 남지 않았던 반달가슴곰의 멸종이 가속화되는데, 산림청 조사 자료에 따르면 1983년 우리나라의 반달가슴곰은 지리산 및 설악산 등지에 56개체가 서식하고 있는 것으로 조사되었으나, 2000년대 초에는 이보다 대폭 감소한 21개체만이 서식하고 있는 것으로 확인되었다.

일반적으로 야생동물은 100년간 생존 확률이 95%를 넘어야 자체적 생존 능력을 가진 개체군으로 볼 수 있는데, 우리나라에서 가장 큰 개체군을 유지하고 있는 지리산 반달가슴곰의 개체수는 2000년대 초반 5~8마리로 생존 확률이 3%에 불과하여 자체적 생존능력을 상실한 것으로 조사되었다. 이에 정부는 토종 반달가슴곰 보전을 위해 자체적 생존능력 유지를 목적으로 지리산 반달가슴곰 복원사업을 추진²⁵⁾하게 되며, 2004년부터 러시아, 중국, 북한 등지에서 반달가슴곰이 도입되기 시작한다.

<그림5, 복원중인 지리산 반달곰>



25) 시뮬레이션 모델링을 이용하여 향후 5년간 매년 새끼곰 6마리를 산출한다는 가정을 전제로 지리산의 반달가슴곰 복원 가능성을 평가한 결과 복원사업을 통해 안정적인 존속가능성(100년 후 94%)과 최소존속개체군(10년 후 53개체)을 유지할 수 있을 것으로 추정(국립환경과학원, '01.5)

第2節 사육곰 도입배경 및 경과

우리나라에서 곰 사육이 본격적으로 시작된 것은 1981년 정부가 소득 증대를 목적으로 사육을 허용함에 따라 농가가 말레이시아, 일본 등지에서 곰 493마리를 수입하면서부터이다.

이후 일부 사육농가의 비위생적인 웅담채취 모습이 세상에 알려지면서 곰 보호여론 일어나 정부에서 곰 수입을 전면 금지(1985년 7월, 상공부 고시)하게 되는데, 당시 수입된 곰의 용도는 증식 후 국외로 재수출을 하는 것이었으므로 해외 수출이 불가능해짐에 따라 경제성이 없어진 사육곰은 점차 사회문제화되기 시작한다.

<그림6, 우리나라 사육곰 및 사육장>



2012년 7월 현재 우리나라에는 82개 사육장에서 1,295마리의 곰이 사육되고 있으며, 용도별로는 증식용 53개소 998마리, 전시·관람용 29개소 297마리로 대부분이 증식을 목적으로 하고 있다. 전시를 위한 곰은 동물원과 공공기관 등에서 사육되고 있어 사육환경이 대체로 양호한 반면, 증식용 곰의 사육환경은 농가의 경영난 등으로 상당히 열악한 상황이다.

<표8, 연도별 사육곰 및 사육농가 현황 >

구 분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(7월)
증식	농가수	82	74	71	64	59	56	53
	사육두수	1,416	1,372	1,310	1,132	1,063	1,052	998
관람	농가수	22	24	23	27	27	29	29
	사육두수	197	206	193	287	286	297	297
총계	농가수	104	98	94	91	86	85	82
	사육두수	1,613	1,578	1,503	1,419	1,349	1,349	1,295

2000년 한국곰보존협회가 곰 사육의 경제성을 분석한 자료에 따르면, 곰 1쌍을 사육하는데 초기 시설비²⁶⁾로 500여만 원이 필요하며, 이후 사료비²⁷⁾로 매년 58만원이 소요되는데, 수출 불가 등으로 수익 창출이 어려워진 사육농가가 어려움이 가중되고 있는 것으로 조사되었다.

정부에서는 이러한 사육농가의 경제적인 어려움을 감안하여 1999년 2월부터 일정 연령에 도달한 곰에 대해서는 약재 등 가공품의 재료로 사용할 수 있도록 용도 변경을 허용하게 된다. 시행 초기에는 곰이 자연사하는 시점을 토대로 24년에서 40년으로 용도변경 연한을 설정하였으나, 실효성과 현실성이 떨어진다는 대내외 지적에 따라 2005년 2월부터 최초 수입된 곰으로부터 증식된 곰에 대하여는 10년으로 용도변경 연한을 하향 조정하게 된다.

그러나 누적되는 적자로 경영 한계에 도달한 사육농가의 대책 마련 요구와 환경단체의 정부 개입 촉구, 관리 소홀로 농가에서 탈출한 곰이 인근 주택가에 출몰하는 등 사육곰 문제가 사회적으로 이슈화됨에 따라, 2010년

26) 사육시설 : 사육장(성수 2마리당 4㎡이상), 교배장 및 운동장(10㎡이상)

27) 사료비(1마리 기준) : 291,200원(52포/년/마리×5,600원/포=291,200원/년/마리)

「사육곰 관리를 위한 특별법안」이 발의(홍희덕의원 대표발의) 된다.

특별법안은 충분한 사전 조사 부족과 폐지 타당성 및 폐지 방법을 둘러싼 정부 부처(기재부 등) 및 이해관계자 이견 등으로 공존을 거듭하다 18대 국회 회기 만료로 자동폐기 된다.

第3節 사육곰 현황

전국의 사육곰 농가를 대상으로 한 전수조사 결과²⁸⁾, '12년 7월 현재 53개의 사육장에서 998마리의 곰이 사육되고 있는 것으로 확인되었다.

사육규모는 10두 미만 사육농가가 전체의 64%를 차지하고 있으며, 30두 이상을 사육하고 있는 7개 농가의 사육두수(656두)가 전체의 65.7%에 달하며, 이 중 100두 이상을 사육하고 있는 2개 농가의 사육곰(356두)이 전체 사육두수의 35.7%에 이르는 것으로 조사되었다.²⁹⁾

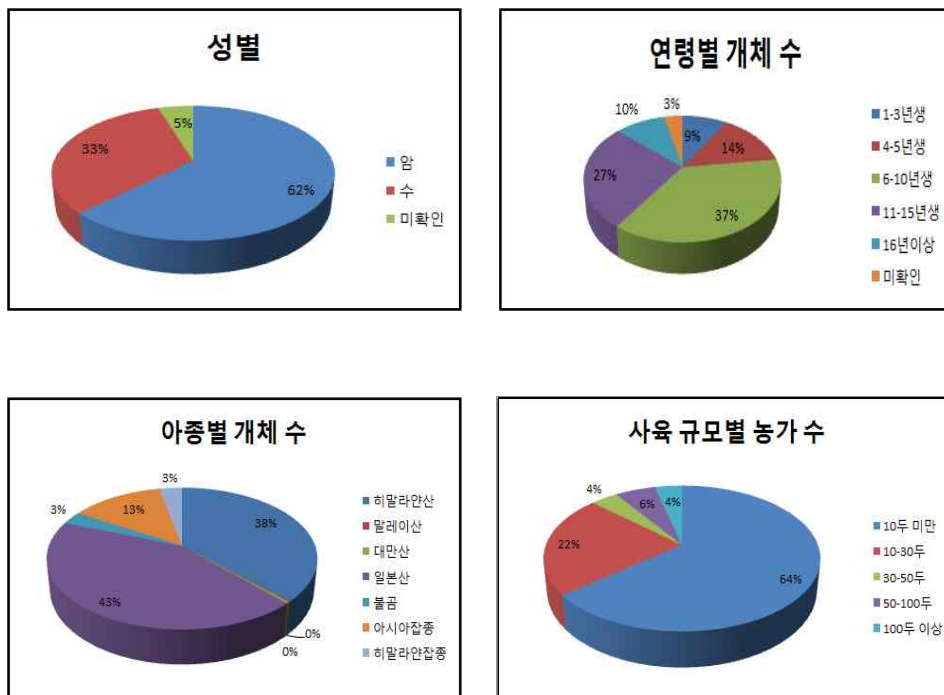
성별 분포는 총 998마리 중 암컷 624두(62%), 수컷 326두(33%), 성별 미확인 48두(5%)이며, 연령별 분포는 3년 이하 88두(9%), 4~5년 141두(14%), 6~10년 368두(37%), 11~15년 269두(27%), 16년 이상 96두(10%)이며, 36두(3%)는 연령이 확인되지 않았다(미확인 개체는 10년생 이상으로 추정). 10년 이상 개체가 50.4%(503두)를 차지하고 있는 것은 응답수요가 많지 않은 현실을 반영하는 결과로 추정된다.

28) 김민규 외, '사육곰 실태조사 및 관리계획 수립연구', 충남대학교 산학협력단, 2012, p40~44 수정 인용

29) 10-30두 사육 12농가(22%), 30-50두 사육 2농가(4%), 50-100두 사육 3농가(6%), 100두 이상 사육 2농가(4%)

사육곰의 아종별 분포를 보면 히말라얀산 375두(38%), 말레이산이 2두(<1%), 대만산 3두(<1%), 일본산 427두(43%), 불곰 29두(3%), 아시아잡종 130두(13%), 히말라얀잡종 32두(3%)이다.

<그림7, 사육곰 성별, 연령별, 아종별 개체수 및 사육농가 규모>



第4節 사육곰 관리제도

국내 곰 사육이 허용된 지 25년이 지나는 동안 사육곰 관련 법률, 주무부처 및 관리감독기관 등에 많은 변화가 있었는데, 곰 사육은 산림청 소관의 「조수 보호 및 수렵에 관한 법률」에서 최초로 허용되었으며, 곰 사육자에 대한 관리감독은 자치단체에서 관장하였다.

1999년 9월 정부 기능 조정에 따라 사육곰 업무를 이관 받은 환경부는 2004년 2월 「야생동·식물보호법」(2005.2.10 시행)³⁰⁾과 2005.3월 「사육곰 관리지침」을 제정하여 사육곰 관리체계를 정비한다.

< 표9, 사육곰 관리 부처 및 관리 법령 >

연 도	관련 법률	주무부처	관리감독
1967~1999	조수보호및수렵에관한법률	산림청	자치단체
1999~2004	조수보호및수렵에관한법률	환경부	자치단체
2005~	야생동·식물보호법	환경부	유역(지방)환경청

이러한 국내법과 별개로 국내에 수입된 사육곰은 국제적멸종위기종에 해당되는 아시아흑곰(반달가슴곰)종으로 CITES³¹⁾의 적용을 받는다.

각 규정의 주요 내용을 살펴보면 아래와 같다.

1) 멸종위기에 처한 야생동·식물의 국제거래에 관한 협약(CITES)

30) 「야생동·식물보호법」은 2012년 법제명이 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」로 변경되었다.

31) 야생동식물종의 국제적인 거래로 인한 동식물의 생존위협을 방지하기 위해 1973년 3월 3일 워싱턴에서 조인되어 1975년부터 발효되었다. 우리나라는 1993년 7월에 가입하였으며, 이 협약의 부속서(부록)에는 국제무역에서의 불법적인 야생동식물 유통에 대응하기 위해 5,000여 종의 동물과 28,000여 종의 식물 등 약 33,000종의 생물종이 등재되어 보호받고 있다. 이는 무역으로 인한 위협 정도와 적용되는 규율 정도에 따라 부속서 I, II, III으로 나누어진다.

반달가슴곰은 CITES상 부속서 I에 해당되어 학술적 연구목적 이외의 상업적 거래가 원칙적으로 허용되지 않으나, CITES 제7조³²⁾ 해당여부(상업적으로 번식되었는지 여부)에 따라 부속서 II의 간주가 가능하다. 다만 CITES 제7조에 의해 부속서 II로 간주되더라도 국립환경과학원(환경부 소속기관)의 의견 수렴 후 수출입 여부가 결정되며 사육시설을 등록하여야 한다.

<표10, CITES 부속서 I, II>

구 분	부속서 I	부속서 II
거래 목적	학술연구	학술연구+상업적 거래
구비문서	거래시 수출국 및 수입국의 수출·입 승인 필요	수출국 정부가 발행하는 수출허가서 필요

2) 야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 및 시행규칙

야생법 제16조제1항제1호는 수출·입 및 반출·입 허가 요건으로 CITES 부속서(I, II, III)에 포함되어 있는 종은 CITES 규정에 따른 거래 규제에 적합하도록 규정하고 있어 사육곰의 상업적 거래는 제한된다.

그러나 같은조 제3항 단서조항에서 용도변경이 불가피한 경우로서 환경부령이 정하는 바에 따라 환경부장관의 승인을 얻은 경우에는 용도변경이 가능하도록 하고 있으며, 동법 시행규칙 제22조는 인공사육증인 곰은 별도 기준(별표5, 아래 <표11> 참조)에 따라 가공품 재료로의 활용을 허용하고 있다.

32) CITES 제7조: 부속서 I에 포함된 동물종의 표본으로서 상업적 목적으로 사육되어 번식된 표본은 부속서 II에 포함된 종의 표본으로 간주

이 밖에 같은법 제16조는 사육곰을 포함한 국제적멸종위기종의 양도 및 폐사 신고의무 등을 규정하고 있다. 또한 본문 위반에 따른 벌칙 조항으로 제68조는 CITES 해당 야생동식물을 허가를 받지 아니하고 수출, 반출, 수입 또는 반입한 경우에는 3년 이하의 징역 또는 300만원 이상 2천만원 이하의 벌금을 부가하도록 규정하고 있으며, 제69조는 허가를 받지 아니하고 반입한 물품임을 알면서 이를 매매, 판매의 알선, 소유 또는 진열하는 자에 대하여 2년 이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.

<표11, 야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 및 시행규칙>

(법률)

제16조 (국제적멸종위기종의 국제거래 등의 규제) ①국제적멸종위기종 및 그 가공품을 수출·수입·반출 또는 반입하려는 자는 다음 각 호의 구분에 따른 허가기준에 따라 환경부장관의 허가를 받아야 한다. 다만, 국제적멸종위기종을 이용한 가공품으로서 「약사법」에 의한 수출·수입 또는 반입의 허가를 받은 의약품과 대통령령이 정하는 국제적멸종위기종 및 그 가공품의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 멸종위기종국제거래협약의 부속서(Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ)에 포함되어 있는 종에 따른 거래의 규제에 적합할 것
2. 동·식물의 수출·수입·반출 또는 반입이 그 종의 생존에 위협을 주지 아니할 것
3. 그 밖에 대통령이 정하는 멸종위기종국제거래협약 부속서별 세부허가조건에 적합할 것

②삭제

③제1항 본문의 규정에 의하여 허가를 받아 수입 또는 반입된 국제적멸종위기종 및 그 가공품은 그 수입 또는 반입 목적외의 용도로 사용할 수 없다. 다만, 용도변경이 불가피한 경우로서 환경부령이 정하는 바에 따라 환경부장관의 승인을 얻은 경우에는 그러하지 아니하다.

④누구든지 제1항 본문의 규정에 의한 허가를 받지 아니하고 수입 또는 반입된 국제적멸종위기종 및 그 가공품을 그 사실을 알면서 양도·양수, 양도·양수의 알선·중개, 소유, 점유 또는 진열하여서는 아니된다.

⑤제1항 본문의 규정에 의하여 허가를 받아 수입 또는 반입된 국제적멸종위기종으로부터 증식된 종은 제1항 본문의 규정에 의하여 수입 또는 반입허가를 받은 것으로 보며, 처음에 수입 또는 반입된 국제적멸종위기종의 용도와 동일한 것으로 본다. 이 경우 제3항 단서의 규정에 의하여 용도가 변경된 국제적멸종위기종으로부터 증식된 종의 용도는 변경된 용도와 동일한 것으로 본다.

⑥제1항 본문에 따라 허가를 받고 수입 또는 반입한 국제적멸종위기종을 양도하려는 때 또는 국제적멸종위기종이 죽거나 질병에 걸려 사육할 수 없게 된 때에는 환경부령이 정하는 바에 따라 환경부장관에게 신고하여야 한다

⑦누구든지 적법한 절차를 거치지 아니하고 국제적멸종위기종 및 그 가공품을 국외에서 포획·채취·구입하거나 국내로의 반입 또는 반입을 위한 알선·중개를 하여서는 아니된다.

(시행규칙)

제22조 (국제적멸종위기종의 용도변경승인) ①다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 법 제16조제3항 단서의 규정에 의하여 국제적멸종위기종 및 그 가공품에 대한 용도변경의 승인을 얻고자 하는 자는 지방환경관서의 장에게 용도변경의 승인신청을 하여야 한다.

1-3.(생 략)

4. 재수출을 하기 위하여 수입 또는 반입하여 인공사육중인 곰(수입 또는 반입한 것으로부터 증식한 개체를 포함한다)을 가공품의 재료로 사용하고자 하는 경우로서 별표 5의 처리기준에 적합한 경우

(별표 5)

곰의 처리기준(제22조제1항제4호 관련)

종류	처리기준(나이)	
	85년 이전에 수입된 곰	85년 이전에 수입된 곰으로부터 증식된 곰
큰곰	25년 이상	10년 이상
반달가슴곰	24년 이상	10년 이상
늑보곰	40년 이상	10년 이상
말레이곰	24년 이상	10년 이상
아메리카흑곰	26년 이상	10년 이상

5. 그 밖에 수입 또는 반입의 목적이 달성되었거나 달성되기 어렵다고 인정되는 경우로서 협약의 취지에 위배되지 아니하는 경우

②제1항의 규정에 의하여 승인신청을 하고자 하는 자는 별지 제21호서식의 국제적멸종위기종의 용도변경 승인신청서에 다음의 서류를 첨부하여 지방환경관서의 장에게 제출하여야 한다.

1. 용도변경사유서
2. 국제적멸종위기종 및 그 가공품에 대한 수출·입등 허가서 사본
3. 별지 제22호서식의 용도변경계획서
4. 별지 제23호서식의 사육곰 관리카드(제1항제4호의 경우에 한한다)

③지방환경관서의 장은 용도변경의 승인을 한 때에는 별지 제24호서식의 국제적멸종위기종의 용도변경승인서를 교부하여야 한다.

3) 사육곰 관리지침

「사육곰 관리지침」은 사육곰의 개체관리, 곰 사육시설의 환경개선 유도, 유역(지방)환경청의 곰 사육자 관리감독과 각종 업무처리 절차 등을 세부적으로 규정하고 있다.

우선 불법도축 방지 등 사육곰의 개체관리를 위해 곰 사육자와 (지방)환경청에서 사육곰 관리카드를 작성·보관하도록 하고 있으며, 개체수 식별 등을 위해 전자칩을 주입³³⁾할 수 있도록 하고 있다.

또한 사육장 환경개선을 위해 사육시설 설치기준을 규정하여 2006년까지 기존의 모든 사육자는 일정한 사육면적과 안전시설을 설치하도록 권고하고 있으며, 신규 사육자는 사육 개시이전에 시설을 설치하도록 하여 사육장 추가 확산에 대한 억제력을 유도하고 있다. 한편 사육장에 대한 시설 기준 준수여부, 사육환경 관리상태 등에 대한 지도·점검, 곰의 폐사 및 출생 신고, 용도변경 승인처리 등은 유역(지방)환경청에 위임하여 처리하도록 규정하고 있다.

4) 약사법 및 수입의약품 등 관리규정

「약사법」 제43조는 「멸종 위기에 놓인 야생 동·식물의 국제거래에 관한 협약」에 따른 동·식물의 가공품 중 의약품을 수출·수입 또는 공해(公海)를 통하여 반입하려는 자는 총리령으로 정하는 바에 따라 식품의약품안전처장의 허가를 받도록 하고 있으며, 수입의약품 등 관리규정 제10조는 응답 수입 시 필요적 사전 검사 등을 규정하고 있다.

33) 관리지침에 따라 전자칩 주입사업이 2006년 추진되었으나 주입과정에서 발생한 사육곰 사망사고 등으로 현재는 중단된 상태다(환경부 내부자료).

第5章 사육곰 폐지 정책형성 과정 분석

第1節 정책의제화 시기(2005.2~2010.9)

1. 문제의 흐름

문제의 흐름은 사육곰 문제가 공공의제 단계를 거쳐 정책의제로 전환되어 가는 일련의 흐름을 말한다. 이하에서는 사육곰 문제가 대두되어 정부가 정책의제로 인식하기까지의 과정에서 나타난 사육곰 정책의 변화와 녹색연합에서 실시한 사육곰 정책의 여론조사 결과, 사육곰 탈출사건 그리고 이에 대한 정부의 대응과 「사육곰 관리를 위한 특별법안」 발의 등을 살펴보기로 한다.

1) 사육곰 정책의 변화

우리나라의 사육곰 문제는 기존에 이미 수입되어 농가에 사육되고 있던 곰에 대한 고려 없이 수출입 금지(1985년)와 CITES을 비준(1993년) 함으로서 시작되었다고 할 수 있다.

농가소득 증대를 목적으로 곰 사육을 장려³⁴⁾하다 국내외 여론 등에 떠밀려 수출입 금지 정책으로 전환하면서, 기존 사육곰에 대한 대책을 마련하지 못한 것이 문제의 발단이 된 것이다.

34) 1985년 영화상영에 앞서 정부정책 홍보 목적으로 상영되던 대한뉴스에 곰은 고기를 비롯하여 웅담 등의 수요가 많아 농가소득에 기여할 수 있다는 내용을 방영

그런데 다소 의문이 생기는 점은 이 시기의 보도 자료나 기록 등을 살펴 보면 수출입 금지 조치로 직접적 피해를 보게 되는 사육농가들의 반발이 크게 드러나지 않는다는 것이다. 이에 대해서는 공식적으로 기록된 문서가 없어 정확한 사유를 찾을 수는 없었으나 사육곰 정책에 관여 했던 전문가와의 면담 결과, 당시 응답을 비롯한 곰고기 등에 대한 국내 수요를 통해 충분한 수익 창출이 가능했기 때문에 실질적이 피해가 크지 않았다는 의견과 권위주의적 정부 특성상 문제제기가 어려웠을 것이라는 의견, 애초에 곰사육 정책 자체가 수출 목적보다는 당시 소관 부처(산림청) 퇴직공무원의 일자리 창출을 위한 목적으로 시행되었기 때문에 문제제기가 어려웠을 것이라는 의견 등이 제시되었다.

또한 이 당시 사육곰을 포함한 야생생물의 관리부처가 산림청이었다는 점을 주목할 필요가 있다. 당시 산림청은 지금과 마찬가지로 농림부 소속의 외청으로 산림 방재, 임목 관리와 산림자원 활용 등을 주 업무로 하고 있어 야생동물 보호 등에 대한 관심이 높지 않았으며, 실제 야생동물 관리 업무는 대부분 지자체 위임을 통해 수행하고 있었다.

이러한 관리체계는 1999년 환경부로 야생생물 관리 업무가 이관되는 변화를 겪게 되는데, 이관 당시 환경부는 사육곰 문제를 몰랐거나 심각하게 인식하고 있지는 않았던 것으로 판단된다. 청에서 부로 승격된 지 얼마 되지 않은 상황³⁵⁾에서 부로서의 위상 정립 및 업무 영역 확대 등에 주안점을 두고 있던 환경부로서는 개별 사안에 대한 문제점을 충분히 인식할 수 있을 정도의 여력과 전문성을 가지고 있었다고 보기 어렵기 때문이다.

사육농가의 수동적 대응과 소관 부처 변경으로 수면 하에 있던 사육곰

35) 환경부는 1980년 환경청으로 처음 발족한 이후 1990년 환경처 승격된 이후 1994년이 되어서야 환경부로 승격된다.

문제는 정부가 「자연환경보전법」과 「조수 보호 및 수렵에 관한 법률」로 이원화되어 있던 야생동식물 관련법을 하나로 통합관리하기 위해 「야생동·식물보호법」을 제정('04.2 제정, '05.2 시행)하고 하위법령을 정비하는 과정³⁶⁾에서, 사육곰의 용도변경 연한을 24년에서 10년으로 낮추는 것으로 입법예고를 함으로서 환경단체 등과의 논쟁이 촉발된다.

특히, 녹색연합은 2004년 9월 국내 웅담거래실태조사보고서와 2005년 웅담용 곰 사육에 대한 대국민 설문조사 결과를 발표하면서 용도변경 연한 축소에 대한 반대 입장을 본격적으로 표명하게 된다.

2) 웅담거래 실태조사 결과³⁷⁾

녹색연합은 CITES의 국내이행 확인 등을 목적으로 2003년 8월부터 2004년 7월까지 우리나라(10곳)와 중국의 곰농장, 국내 약재시장(163개소), 인터넷(전자상거래) 등을 대상으로 웅담제품 거래 실태조사를 실시하고 그 결과를 언론 등에 발표하게 되는데³⁸⁾ 조사결과의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

국내 대표적인 약재시장인 서울 경동시장과 모란시장, 대구 약령시장 등 163곳을 방문한 결과 62곳(38%)에서 웅담이나 웅담으로 만든 가공품을

36) 2004년 8월 11일 시행령 및 시행규칙(안)에 대한 입법예고를 했으며, 입법 예고된 시행규칙(안) 23조 (국제적멸종위기종의 용도변경승인) 2항의 4는 재수출을 하기 위해 수입 또는 반입하여 인공사육중인 곰을 가공품의 재료로 사용하고자 하는 경우 처리기준 연령을 별표 5에 따라 10년으로 낮춘다는 내용을 포함하고 있다.

37) 녹색연합 홈페이지(www.greenkore.org) 2004년 11월 30일 게시자료 참조

38) ‘웅담제품 불법거래 여전’ 등의 제목으로 2004년 9월 21일 서울신문, 문화일보, 한국경제, 세계일보 등에 보도

구입할 수 있음이 확인되었으며, 온라인(전자상거래) 등을 통해 손쉽게
웅담제품을 구입할 수 있는 것으로 조사되었다.

국내 곰 농장을 통한 웅담 거래는 구매자가 참석한 가운데 곰을 도축하고
웅담을 판매하고 있었으며, 웅담의 진위여부를 현장에서 확인하기 때문에
시장가격은 수백만원에서 수천만원으로 폭넓게 형성되어 있었다.

또한 중국의 연변지역에 위치한 곰 농장 6곳을 방문한 결과, 곰 농장 직영
판매점과 연변 내 약방 그리고 공항에서 손쉽게 웅담제품을 구입할 수
있었으며, 웅담 판매상들의 주요고객은 한국 관광객들인 것으로 나타났다.

녹색연합 이러한 조사 결과를 1995년 TRAFFIC(the wildlife trade monitoring
network)에서 발표한 한국 웅담거래 실태를 조사 결과³⁹⁾와 비교하면서,
CITES에 가입한지 12년이 지났음에도 우리나라의 웅담거래는 줄어들지
않고 있음을 보여주는 것으로 정부 당국의 철저한 실태조사와 관리단속
강화를 요구하는 한편, 용도변경 연한을 낮추는 것은 웅담거래를 합법화
할 수 있다는 이유를 들며 이에 대한 철회를 요구한다.

3) 곰사육 대국민 설문조사 결과

녹색연합은 2005년 8월 우리나라의 CITES 준수 및 사육곰 정책 폐지
등을 목적으로 사육곰 정책 전반에 대한 대국민 의견조사⁴⁰⁾를 실시하게
되는데 그 결과는 다음과 같다.

39) 경동시장 한약방 43군데를 방문한 결과 11곳(25%)에서 가격을 제시했으며,
그 중에 6곳에서 제품을 직접 볼 수 있었다는 보고서(J.A. MILLS, 1995)가 제시됨

40) 한길리서치를 통해 전국 700명의 성인을 대상으로 전화설문 실시

응답자 중 95.6%는 응답을 구입한 경험이 없거나 앞으로 구입할 의향이 없으며, 74.9%는 곰이 야생동물이기 때문에 사육되어서는 안 된다고 생각하고 있다.

또한 응답자의 87.1%는 응답 추출을 목적으로 하는 곰사육 실태에 강하게 반대한다고 답했으며, 73.4%는 응답을 포함한 곰 관련 상품의 판매가 금지되어야 한다는 의견을 표명하였다.

이러한 결과는 사육곰 문제를 공론화하고, 우리나라 국민 대다수가 곰사육 정책을 반대하고 있다는 명분을 제공함으로써 추후 녹색연합이 보다 적극적으로 곰사육 폐지 활동을 추진하는 계기가 된다.

4) 사육곰 탈출사건 등

1980년대 야생에서 곰이 출몰하였다는 것이 몇 차례 보도⁴¹⁾ 된 이후 잠잠하던 곰 관련 사건은 관리 부실 등에 기인한 사육곰 탈출 사건으로 세간(世間)의 주목을 받게 된다.

2006년 12월 부산 기장군의 사육농가에서 탈출한 곰을 사살한 사건을 비롯하여 2007년 3월 충북⁴²⁾ 청원군에서 새끼 곰 발견, 2009년 6월 강원 양구군 민통선지역에서 사육농가에서 탈출한 곰 생포('09.6.28, 뉴시스) 등 잇따른 사육곰 탈출 사건이 발생한다. 특히 2012년 4월에는 경기도 용인의 사육농장에서 탈출한 2년생 곰 한마리가 등산객의 다리를 물어 상처를

41) 1981년5월, 경기 광주군 인근에 10여 차례 출몰한 세살배기 반달곰 한 마리 경찰에 사살, 2000년 4월 충북 진천에 ‘반달곰’ 한 마리 출몰(2000년 5월 23일, 동아일보) 등

42) 충남, 연기군 소재 중부농장에서 '05년 10월경 9개월된 새끼곰이 탈출하여 은둔하던 중 먹이부족으로 도로가로 내려왔다가 목격된 것으로 추정됨

입히고 달아나다 경찰에 의해 사살되는 사건이 발생하게 되는데, 이 사건은 사육곰 문제가 국민의 안전과 연계될 수 있다는 경각심을 일으킴으로서 문제의 심각성을 부각시키게 된다. 한편 용인의 동일한 사육곰 농장에서는 2012년 7월에도 사육 중이던 곰 두 마리 창살을 뜯고 탈출해 산속으로 숨어들었다가 사살되었다.

언론매체는 이러한 곰 탈출 사건에 대해 녹이 슬고 비좁은 우리 안에 곰이 2~4마리씩 몰려 있고 사육장 주변에 변변한 울타리조차 설치되지 않는 등 관리 부실에 그 원인이 있으며, 행정처분 등 법적 구속력이 없는 관리지침에 의존한 정부 시책이 관리 부실을 부추이고 있다고 지적하고 현행 관리체계 하에서는 동일한 사건이 언제든지 반복될 수 있다는 취지의 내용을 보도한다(연합뉴스, 뉴시스, '12.4.23).

이 밖에도 2008년 5월에는 경기도 포천에서 곰 사육 농가를 방문했던 시민이 곰에 물려 중상을 입는 사건이 발생하였으며, 2007년 5월에는 충북 진천군 관계자 및 군의회 의원들이 회식 자리에서 불법 유통되고 있는 곰 고기를 먹는 사건이 일어나('07.5.17, 한겨레) 국민과 환경단체들의 공분을 일으키게 된다. 관계자 공개 사과 및 판매자 입건 조치로 사건은 마무리 되었으나 국민들이 사육곰 문제를 보다 심도 깊게 인식하게 되는 계기가 된다.

5) 정부의 대응

「야생동·식물보호법」 시행규칙을 제정하면서 곰사육 농가 요구 등을 반영하여 용도변경 연한을 10년으로 낮춘⁴³⁾ 정부 당국은 사육곰 관리지침을

43) 정부에서는 1999년 2월부터 농가소득 보전을 위해 사육곰을 가공품의 재료로 사용할 수 있도록 허용하되 곰을 처리할 있는 연령기준을 그 종류별로 24년에서 40년 이상으로 정하여 관리하여 왔으나 그 처리기준이 곰이 노화하여 자연사하는 시점을 토대로 한 것이어서 실효성이 없어 사육농가에서는 처리

제정('05.3)하여 사육시설 기준, 지방(유역) 환경청의 반기별 점검 등 체계적 관리를 추진한다. 그러나 관리지침은 법적 기속력 부재 등으로 관리에 한계를 드러내게 되고 잇따른 사육곰 탈출사건을 계기로 사육곰 관리 강화에 대한 대내외 압력이 가속화된다.

그런데 이러한 대내외 압력에 대한 환경부의 대응은 곰사육 정책에 대한 전반적인 재검토보다는 아래 <표12>에서 볼 수 있는 바와 같이 관리지침 주요 내용의 법제화를 통한 처벌 강화, 개체 관리를 위한 유전자분석 도입, 생포전담팀 구성 등을 내용으로 하는 소극적 관리강화방안을 마련하게 되는데, 이는 재원 및 인력 부족, 담당자의 잦은 교체⁴⁴⁾ 등의 내부 사정과 관리방안을 둘러싼 이해관계자 의견차이 등에 기인한 것으로 판단된다.

<표12, 사육곰 관리강화방안⁴⁵⁾>

- 사육곰 개체수 관리를 위해 사육시설 인식표 부착 또는 개체별 유전자분석 자료 확보
 - 투명한 개체수 관리를 위해 사육시설마다 출생년도, 성별, 개체번호 등이 기재된 ‘곰 사육장용 표지판’ 부착 의무화
 - 개별 사육농가의 사육곰에서 채취한 체모에 대해 유전자분석하여 그 결과데이터를 확보·관리

연령기준을 현실에 맞게 조정할 필요성이 있으며, 야생동식물보호법」에서는 사육곰은 가공품의 재료로만 사용할 수 있고 처리를 하고자 할 때에는 그 목적을 승인신청서에 기재하여 환경부장관의 승인을 받도록 하고 있는바 승인할 때에 그 처리목적에 엄격히 따져서 승인여부를 결정토록 하고 있으며, 곰 사육자가 이 승인내용을 위반하여 음식점 등에 불법으로 유통·공급하게 될 경우에는 2년 이하 징역이나 1천만원 이하 벌금의 처벌을 받게 되므로 이러한 불법행위는 일어나지 않을 것을 본다.(제정당시 환경부 담당과장 발표문, '05.3)

44) 이 시기에 환경부의 사육곰 담당 사무관은 7명 이상이 교체되어 평균 재임기간이 8개월이 되지 않는다.

- 곰 사육시설 설치 및 환경관리 기준의 법규로의 편입 등 사육곰 적정 관리를 위한 법규정 제정
 - 사육시설 설치 및 환경관리 기준 등 위반에 대해 개선조치명령 뿐만 아니라 조치명령 미이행시 제재를 할 수 있는 규정 마련
 - 사육곰으로 인한 인명 또는 재산 피해가 발생시 국가 또는 지방자치단체에서 일부 보상한 경우 또는 생포과정에 발생하는 각종경비 등에 대해 사육곰 소유자에게 구상할 수 있는 규정 마련
- 곰 관련 전문기관으로 구성된 곰 생포전담팀 구성
 - 사육곰일지라도 언제든지 인명을 위협할 수 있는 맹수이므로 사육곰이 탈출한 경우 곰의 습성 등 생태적 특성을 잘 아는 전문기관(멸종위기종복원센터, 주요 동물원 등)의 전문가로 ‘곰 생포전담팀’ 구성
 - 곰 생포전담팀이 원활한 활동을 할 수 있도록 관계기관(지방(유역)환경청, 시·군, 시·군경찰서 등) 연락체계 등 네트워크 마련

이러한 관리강화방안의 주요내용 중 법령화 작업은 실질적으로 추진되지 못하였으며, 개체수 관리 일환으로 추진된 전자칩 주입사업은 사육농가의 반대와 주입과정에서 발생한 사육곰 사망 사건 등으로 시범사업 도중 중단되고 만다.

이해관계자의 이견 및 재원 확보의 어려움 등으로 기존 제도 정비에 머물던 정부의 대응은 2010년 9월 홍희덕 의원의 「사육곰 관리를 위한 특별법안」 발의를 계기로 사육곰 종합관리대책 마련으로 전환되게 된다.

2. 정치의 흐름

1) 민주노동당의 국회 진출

45) 사육곰 관리강화방안(환경부 내부자료, 2009년)

지역구도에 기반 한 의석 나누기가 주를 이루던 우리나라 정치에 2004년 4월 15일 치러진 제17대 국회의원 총선거에 새로운 변화가 등장하는데, 노동조합 등 재야 진보단체를 기반으로 한 민주노동당이 평균 13%의 정당지지율을 기록하며 8명의 비례대표와 지역구 2곳에서 당선자를 낸 것이다.

진보정당의 원내진출은 1960년 사회대중당, 한국사회당의 원내진출 이후 44년만의 일이며, 1988년 3월 민중의 당, 한겨레민주당 창당으로 촉발된 진보정당건설운동 16년만의 일이다. 1988년 이후 진보세력은 대선과 총선에 꾸준히 후보를 내왔으나 선거결과 지지율이 법정기준에 미달하여 해산과 재결성을 거듭하다가 2000년 창당된 민주노동당이 헌정사상 최초로 2004년 총선에서 10명의 의원을 탄생시킨 것이다.

민주노동당의 원내진출은 국민이 선택할 수 있는 이념적·정책적 범위를 확장시켰다는 점에서 의미가 있으며, 원내로 투입되는 사회적 이해관계를 다원화하고 국회 내의 의사결정구조에 변화를 초래할 것이라는 점에서 상당한 기대와 주목을 받게 된다.

환경정책에 있어 여타 정당에 비해 상대적으로 많은 관심과 진보적 입장⁴⁶⁾을 가지고 있던 민노당의 제도권 진입은 사육곰 문제를 포함하여 그동안 논의의 우선순위에서 밀려있거나 제외되었던 일부 환경문제가 정치권에서 논의될 수 있는 계기가 되었다고 할 수 있다.

2) 녹색연합의 역할 확대

46) 지속가능, 환경정의 구현 등을 바탕으로 하고 있었으며, 원전 반대, DMZ 평화 생태공원 조성 등 공약

사육곰 문제는 동물복지와 직접 연계되어 있어 대부분의 동물보호단체(동물보호시민연대, 한국동물보호연합 등)의 관심대상이 되었다. 그러나 사육곰 폐지 정책형성 과정을 정확히 이해하기 위해서는 각종 설문조사 및 대안 제시 등을 통해 사육곰 문제를 정책의제화하는데 선도적 역할을 수행한 녹색연합에 대해 좀 더 자세히 검토해 볼 필요가 있다.

녹색연합은 1991년 6월 결성된 ‘푸른한반도되찾기 시민의 모임’과 1993년 3월 결성된 ‘배달환경클럽’, ‘녹색당 창당준비위원회’가 1994년 4월 배달 녹색연합으로 통합되고, 1996년 4월 명칭을 녹색연합으로 변경하면서 시작되었다⁴⁷⁾.

설립 목적은 금수강산을 오염으로부터 되찾고, 대안문명운동으로서의 녹색생명운동을 널리 펼쳐, 궁극적으로 자연과 인간이 하나 되어 살 수 있는 새로운 패러다임의 정립과 이에 바탕을 둔 녹색대동세상 건설로 하고 있으며 3대 사업 방향으로 ① 미래지향적 환경운동, ② 시민이 주인 의식을 가지고 적극 참여하는 환경운동, ③ 남북통일을 준비하는 환경운동 등을 내세우고 있으며, 창립이후 바다와 갯벌 살리기(새만금간척지 사업 백지화 추진), 생태계 보전, 야생동물 보호, 미군기지 환경문제 해결⁴⁸⁾, 쓰레기매립지 현황 진단 및 주민지원, 재생에너지 홍보 및 보급 확산, 신규 원자력발전소 지정 백지화, 남북 환경협력 등의 활동을 해오고 있다.

용도변경 연한 변경을 계기로 사육곰 문제의 중요성을 인식한 녹색연합은 전담팀을 구성하고 2004년 한국의 응답거래실태조사보고서 발표, 곰의 날 캠페인 개최('05.11, '06.11, '07.11), 곰사육 정책에 대한 토론회('06.12.6) 등 곰 사육 정책의 현황을 알리고 대안을 모색하는 활동을 지속하게 된다.

47) www.greenkore.org

48) 1996년에 이어 1999년에도 미군기지에 의한 환경오염을 문제화함

3) 광우병 및 4대강 파동, 국제 여론의 관심 증대

1987년 민주화 항쟁 등을 거쳐 탄생한 민주정권은 정치민주화와 시민 사회의 구현 등 많은 기대를 갖게 했으나, 1997년 IMF 사태로 초래된 경제위기는 이후 10년이 넘는 기간 동안 정부 활동의 폭을 제약하고 주요한 사회문제가 정책이슈화 되는 것을 저해하게 된다.

국민의 정부('98년~'02년)와 참여정부('03년~'07년) 시절 본격화된 생물 자원에 대한 관심은 ‘생물자원보전 종합대책 수립(2005년)’, ‘국립생물자원관 건립(2007년)’ 등 일련의 성과로 이어지게 되나, MB정부 수립 이후 발생한 일련의 정치적 사건(광우병 파동, 4대강 사업)은 환경단체와 정부의 갈등을 증폭시켜 야당 및 환경단체가 제기하는 문제의 정책진입을 제약하는 요인이 된다.

이러한 갈등관계는 MB정부가 역점을 두고 준비하고 있던 G20 정상회담('10.11)을 앞두고 영국의 BBC 방송이 “G20 정상회담을 개최하는 한국이 곰을 사육하고 있는 정책을 유지하고 있다”는 보도를 내보내는 계기⁴⁹⁾가 되며, 2011년에는 46개국 환경단체 회원 270명이 공동으로 한국의 곰사육 폐지를 요구하는 등 사육곰 문제가 국제 환경문제로 비화하게 된다.

3. 정책대안의 흐름

이 시기의 정책대안은 주요 이해관계자인 사육농가와 녹색연합이 대안을 제안하고 환경부가 이를 검토하는 과정으로 진행된다.

49) 국내 문제에 해당하는 사육곰 문제에 대해 영국의 공영방송인 BBC가 보도하게 된 데에는 녹색연합과 연계된 세계동물보호협회(WSPA : World Society for the Protection of Animals)의 영향이 크게 작용한다.

각각의 참여자가 제시한 대안을 살펴보면, 먼저 곰 사육농가를 대변하는 전국사육곰협회는 “특수가축으로의 분류를 통해 곰을 지속적으로 이용할 수 있도록 하거나 정부에서 사육곰을 일괄 매입하여 관리”할 것을 요구한다. 반면, 녹색연합은 그간 실시한 대국민 설문조사('05년) 및 한약사 여론 조사('05년)⁵⁰⁾ 결과 등을 기반으로 “국제적멸종위기종의 상업적 이용(사육곰을 가축으로 분류 또는 용도변경 완화) 반대와 곰 사육의 원천적 폐지를 위한 로드맵 마련과 사육농가에 대한 보상대책 강구”를 정부에 요구한다.

이에 대해 정부는 “국내 사정 등을 고려하여 곰의 인공사육을 허용하고 있으나 곰의 보전·관리에 대한 국제적 추세 등을 고려할 때 중·장기적으로 사육곰이 억제 또는 금지되어야 한다는 점에 대해서는 원론적으로 공감한다.”는 의견을 표명한다. 그러나 사육곰 폐지를 위한 정책 대안과 관련해서는, 전량 매입 후 정부에서 관리하는 방안에 대해서는 예산 확보의 어려움과 매수 후 관리의 현실적 어려움, 유사 사례 발생 우려 등으로 반대 입장을 가지고 있었으며, 용도변경 완화(10년 → 5년)나 용도변경 확대(약재용의 비누나 곰고기 등 판매 허용)에 대해서도 신규 사육농가의 발생 및 곰 거래가 활성화 등의 부작용 발생과 용도변경 완화에 따른 환경단체 반발 등을 우려하여 부정적 입장에 있었던 것으로 보인다. 사육곰을 특수가축으로 분류하는 방안 또한 농림부로의 업무이관을 전제로 하고 있어 현실적으로 수용이 어려워 기존의 사육곰 관리지침 중 사육시설 기준 등의 주요 내용을 법령으로 승격하여 관리감독을 강화하는 방안을 검토했던 것으로 확인 된다⁵¹⁾.

50) 녹색연합에서는 여론조사 전문 기관에 의뢰해서 한약사 400명을 대상으로 전화 설문 조사를 실시한 결과, 한약사 중 6.9%만이 응답을 처방한 적이 있으며 55.5%는 곰 쓸개 판매 목적의 곰 사육에 동의하지 않는 것으로 나타남

51) 사육곰 관리방안 검토(환경부 내부분서, '11년)

정책대안의 흐름과 관련하여 이 시기의 특징은 정책 참여자간 대안에 대한 견해차가 컸으며, 대안의 정교화와 이해관계자의 견해차를 줄이기 위한 논의의 공간이 부족했던 것으로 판단된다.⁵²⁾

이시기의 정책대안과 정부의 입장을 정리해 보면 아래 <표13>과 같다.

<표13, 정책대안 및 행위자별 입장('05.2~'10.9)>

정책 대안	내 용	행위자별 입장		
		사육농가	녹색연합	환경부
<대안1> 정부가 단계적으로 곰 매입·관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사육농가의 곰 증식 금지 ○ 곰 매입후 보호센터에서 관리 ○ 단계적 이행시 농가에 남아있는 곰 관리정책 별도 마련 필요 - 도축 금지, 안전과 동물 복지기준에 맞는 관리 	수용	수용	수용불가
<대안2> 정부가 5살 미만의 곰 전부 매입, 나머지 곰들의 도축연한을 5살 이상으로 변경	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사육농가의 곰 증식 금지 ○ 5살 미만의 곰은 매입하여 보호센터, 교육센터 등에서 관리 ○ 도축연한을 5살 이상으로 변경하고 곰의 도축시행기간을 일정기간내로 결정(3년 이내 등) 	수용	유보	수용불가
<대안3> 도축가능연령을 변경하여 정해진 기간 안에 연령을 불문하고 도축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사육농가의 곰 증식 금지 ○ 증식금지에 대한 보상금 지급 ○ 현행법을 개정하여 연령 제한 없이 정해진 기간 동안 곰 도축 허가 ○ 동 기간이 경과하면 농가에 	유보	유보	유보

52) 2010년 5월이 되어서야 환경부, 전국사육곰협회, 관련전문가, 시민단체 등 참가하는 사육곰 관리를 위한 협의체가 구성된다.

정책 대안	내 용	행위자별 입장		
		사육농가	녹색연합	환경부
	<p>대한 보상은 없음</p> <p>○ 웅담이 판매 금지 법 개정</p>			
<p><대안4></p> <p>현 사육실태를 10년에 걸쳐 단계적으로 폐지, 증식금지 조치에 대해 정부에서 보상금 지급</p>	<p>○ 사육농가의 곰 증식 금지</p> <p>○ 10살이 되면 현행법대로 도축 하되 신속히 처리</p> <p>○ 증식금지에 대한 일회성 보상금 지급</p>	수용불가	유보	수용
<p><대안5></p> <p>사육곰을 특수가축으로 분류</p>	<p>○ 사육곰을 특수가축으로 분류 하고 소관부처를 농림부로 이관</p> <p>○ 곰사육 지속 및 도축 등에 자율성 부여</p>	수용	수용불가	수용불가

4. 흐름의 결합 및 정책의 창

사육곰 문제와 관련하여 각각 떠돌던 흐름들은 환경단체의 정치적 지지를 받으며, 기존 정치인과의 정책차별화 추구하고 있던 민노당 홍희덕 의원이 사육곰 문제에 관심을 표명하고 「사육곰 관리를 위한 특별법안」(이하 “특별법안”이라 한다.)의 발의하면서 정책의 창이 열리게 된다.

그러나 특별법안은 그 것이 발의되는 과정과 내용에서 몇 가지 문제점을 가지고 있었다. 우선 아래 <표14>에서 볼 수 있는 바와 같이 특별법안은 사육곰 폐지를 제정 목적으로 제시하고 증식금지 등의 기본원칙 등을 규정하고 있으나 법 시행을 위한 구체적인 방안들을 기술하고 있지 않다.

증식금지 조치 후 매입할 대상, 매입 후 관리기준, 소요 예산의 부담주체 등 핵심적 내용을 하위법령도 아닌 관리계획에 위임한 것은 법제정과정에서 일어날 수 있는 논란의 소지를 줄이기 위한 것으로 추정되나, 제정될 경우 시행 부처에 과도한 정치적·행정적 부담을 줄 수 있는 여지가 있었다.

< 표14, 사육곰 관리를 위한 특별법안(2010.9, 홍희덕의원 대표발의)>

제1조(목적) 이 법은 재수출을 하기 위하여 수입 또는 반입한 인공사육 중인 곰의 부산물을 얻기 위한 학대행위를 금지하고 나아가 사육곰이 증식·관리되는 것을 폐지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “사육곰”이란 학술연구 또는 관람 이외의 목적으로 인공적으로 기르고 있는 곰을 말한다.
2. “사육곰 부산물”이란 사육곰에서 생산된 혈액, 쓸개, 고기, 모피 등 모든 부산물을 말한다.
3. “사육자”란 자신의 이익을 위해 사육곰을 기르는 자를 말한다.

제3조(다른 법률과의 관계) 사육곰의 관리에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.

제4조(사육곰 학대금지) 누구든지 사육곰에게 다음 각 호에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.

1. 독극물 사용 등 잔인한 방법이나 다른 사람에게 혐오감을 주는 방법으로 죽이는 행위
2. 도구나 약물을 사용하여 고통을 주거나 상처를 입히는 행위
3. 살아있는 상태에서 혈액·쓸개 그 밖에 생체의 일부를 채취하거나 채취하는 장치 등을 설치하는 행위

제5조(사육곰 증식금지) ① 사육자는 이 법 시행일부터 6개월 이내에 사육곰에게 불임 또는 거세시술 등 수의학적 방법에 따라 증식금지 조치를 하여야 한다. 다만, 사육곰이 임신 중이거나 출생일부터 10개월 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.

② 사육자는 제1항의 증식금지 조치결과를 환경부장관에게 신고하여야 한다.

③ 제1항의 증식금지 조치에 소요되는 모든 비용은 국가가 부담한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 증식금지 기준·방법, 증식금지 조치결과의 신고방법, 비용부담 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(증식금지에 따른 보상) ① 환경부장관은 제5조제1항에 따라 증식금지 조치를 한 사육자에게 보상금을 지급하여야 한다.

② 제1항에 따른 보상금의 지급 기준·방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. 제7조(증식된 사육곰의 용도변경 등 금지) 사육자는 이 법 시행일부터 6개월이 경과한 후에 출생한 사육곰을 다른 용도로 변경하거나 양도(매매·증여나 그 밖의 소유권변동을 수반하는 모든 행위를 포함한다. 이하 같다)할 수 없다.

제8조(사육곰 매입 및 관리계획 수립) ① 환경부장관은 국가 이외의 자가 사육곰을 기르는 것을 금지하기 위하여 사육곰의 관리에 관한 계획을 수립·시행하여야 한다.

② 제1항의 계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사육곰의 매입과 관리에 관한 기본방향
2. 사육곰의 용도변경 기준·대상·기한 등에 관한 사항
3. 사육곰의 매입 기준·연령·기한·가격과 절차 등 매입에 필요한 사항
4. 매입한 사육곰의 수용 및 관리에 필요한 시설의 설치 및 운영에 관한 사항
5. 그 밖에 곰 사육의 폐지에 필요한 사항

③ 제1항의 계획을 수립·시행 및 변경 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제9조(매입한 사육곰의 위탁관리) ① 환경부장관은 국가가 매입한 사육곰의 적절한 관리를 위하여 필요한 때에는 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 자에게 위탁할 수 있다.

② 제1항에 따라 사육곰의 관리를 위탁받은 자는 사육곰이 위생적인 환경에서 생존할 수 있도록 필요한 시설·설비 등을 유지하여야 하고 매년 사육곰의 관리현황을 환경부장관에게 보고하여야 한다.

③ 제2항에 따른 시설·설비 유지, 관리현황 보고에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

제10조(사육곰 거래금지 등) ① 사육자는 제8조에 따른 매입대상 사육곰을 다른 용도로 변경하거나 타인에게 양도하여서는 아니 된다.

② 사육자는 제8조에 따라 매입대상에서 제외된 사육곰을 용도변경이 가능한

기한 이후에는 다른 용도로 변경하거나 타인에게 양도하여서는 아니 된다.

제11조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제7조(증식된 사육곰의 용도변경 등 금지)를 위반하여 증식된 사육곰을 다른 용도로 변경하거나 사육곰 또는 사육곰 부산물을 양도한 자

2. 제10조(사육곰 거래금지 등)를 위반하여 사육곰을 다른 용도로 변경하거나 사육곰 또는 사육곰 부산물을 양도한 자

② 다음 각 호를 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제4조(사육곰 학대금지)를 위반하여 사육곰에게 학대행위를 한 자

2. 제7조와 제10조를 위반하여 사육곰 또는 사육곰 부산물을 취득(음식물 또는 추출가공식품을 먹는 행위를 포함한다)·양수·운반·보관하거나 그러한 행위를 알선한 자

제12조(몰수 및 폐기처분) ① 환경부장관은 제7조와 제10조를 위반하여 사육곰을 다른 용도로 변경하거나 양도한 경우에는 그 사육곰을 몰수하고 사육곰 부산물을 양도한 경우에는 양도자에게 소각·매몰 등의 방법으로 처리할 것을 명령하거나 몰수·폐기할 수 있다.

② 제1항에 따른 부산물 폐기에 필요한 비용은 양도자의 부담으로 한다.

제13조(과태료) ① 제5조(사육곰 증식금지)제1항에서 정한 기한까지 증식금지 조치를 하지 아니한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 제5조제2항에 따라 사육곰 증식조치 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고를 한 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 환경부장관이 부과·징수한다.

부 칙

이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

이러한 우려는 국회에서 개최된 공청회('11.7.11)에 참석한 전문가 의견을 통해서도 확인할 수 있는데, 서울대 조경·시스템공학부 이동근 교수가 진술한 내용을 살펴보면 아래와 같다.

“.....이 법안 자체는 의미가 있지만 계획을 전공하는 입장에서 보게 되면 법안이 제대로 시행되기 위해서는 보다 상세하고 구체적인 내용이 법안에 담길 필요가 있다는 생각은 듭니다.....과연 사육 곰 증식 금지를 하는 것은 동의는 하는데 어떻게 재원을 확보할 것이냐, 그 재원은 누가 낼 것이냐, 과연 그 재원을 우리 많은 국민들이 동의할 것인가 하는 부분을 보게 되면 거기에 대해서는 약간 모호한 표현들이 있습니다.....이 비용을 보게 되면 예산이 쪽 나와 있습니다마는 그 예산의 확보 문제, 그것을 환경부에서 해결할 것이냐 아니면 정부가 다른 재원을 확보할 것인가에 대해서도 조금 검토가 필요하다고 생각이 듭니다...또 매입의 문제, 관리의 문제, 위탁관리자의 자격 문제 이런 부분들이 아직은 이 법안에서 보이지는 않습니다...”
(「사육곰 관리를 위한 특별법안」 국회 공청회 회의록, '11.7.11)

또한 특별법안은 녹색연합에서 제안한 내용을 홍희덕의원실에서 관계부처와 충분한 사전 협의 없이 조급하게 발의함으로서 재정당국을 비롯한 관계부처의 반대⁵³⁾에 부딪치게 된다. 법률 제정이 국회 고유 업무이긴 하나 발의 전 사전 의견수렴 절차를 거쳤다면 내용의 현실성 확보는 물론 제정 과정에서 보다 원활한 진행이 이루어질 수도 있었을 것으로 판단된다.

마지막으로 정책선도자의 역할과 발의시기의 적절성에 대해 살펴볼 필요가 있는데, 이시기의 정책선도자는 기초 조사부터 대안 마련까지 사육곰 논의를 주도한 녹색연합이라 할 수 있다. Kingdon(1984)이 언급한 바와 같이 정책 선도자는 공식적으로 권위 있는 의사결정을 할 수 있는 능력, 정치적 연대와

53) 기재부는 사육곰이 개인 재산이고 곰사육은 농가가 선택한 사항으로 이에 대한 재정지원은 추후 유사사례 발생 등의 우려가 있어 제정에 반대입장을 표명하였으며, 법무부는 관리 혼란 등을 방지하기 위해 특별법 제정보다는 농림부 소관의 동물보호법에 관련 내용을 규정하는 것이 적절하다는 의견을 제시한 반면 농림부에서는 법무부 입장에 대해 수용불가 입장을 표명한다. (특별법안에 대한 관계부처 의견, '11.9~10)

협상기술, 인내력과 끈기를 가지고 있을 때 정책결정은 보다 수월하게 이끌어낼 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 녹색연합은 곰사육 폐지에 대한 강한 의지와 끈기는 가지고 있었으나 민간단체로서 가지는 조정 능력의 한계와 현실성이 부족한 대안 제시 등으로 특별법안 제정이라는 정책결정을 이끌어내지는 못한다.

부가적으로 특별법안이 논의되던 시기는 4대강 사업에 대한 논의가 정점에 있던 시기로 국회와 정부가 다른 문제에 대해 관심을 쏟을 여력이 부족했던 점 또한 사육곰 문제가 보다 심도 있게 논의되지 못하는 원인이 된다.

결국 이러한 문제점들로 인해 특별법안은 상임위 상정이후 더 이상의 진전을 보이지 못하고 18대 국회 회기 종료('12.5.29)와 함께 자동 폐기되는 절차를 밟게 된다.

第2節 사육곰 특별법 제정 논의시기('10.10~'13.6)

1. 문제의 흐름

「사육곰 관리를 위한 특별법안」이 18대 국회 회기만료('12.5.29)로 자동 폐기되고, 법안 발의를 주도했던 홍희덕 의원이 19대 국회의원 선거에서 낙선함에 따라 자칫 수면 아래로 가라앉을 것 같았던 사육곰 문제는 특별법안 제정 과정에서 불거진 사육곰 개체수 및 사육환경, 소요예산의 명확한 산출 등을 위해 환경부가 재원을 확보하여 추진⁵⁴⁾했던 사육곰 연구용역이 종결('12.8)됨에 따라 새로운 국면을 맞게 된다.

54) 「사육곰 관리를 위한 특별법안」이 기재부 및 농림부 등 관계부처의 제정 반대에 부딪히고, 사육곰 전량매수 및 국가 관리를 주요 내용으로 하는 특별법안을 현실적으로 수용하기 어려웠던 환경부는 상임위를 대상으로 사육곰 관리대책 마련을 위한 사전 조사 필요성 등을 설득하여 연구용역비 2억 원을 확보 한다

또한 홍희덕의원실에서 특별법안 마련에 직접적으로 관여했던 담당 보좌관이 19대 국회 환경노동위원회 소속 장하나의원실로 자리를 옮김에 따라 사육곰 문제는 지속성을 가지고 다루어지게 된다.

1) 사육곰 관련 2차 대국민 설문조사

2005년 8월 1차 설문조사를 실시한 바 있는 녹색연합은 사육곰 문제 및 특별법 제정 필요성 환기 등을 목적으로 2011년 6월 2차 대국민 설문조사⁵⁵⁾를 실시하고 그 결과를 발표하게 되는데, 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

응답채취를 목적으로 곰을 사육하는 것에 대해 응답자의 89.5%가 반대하고, 곰이 가축으로 사육될 수 있는 동물인가에 대한 질문에 대해 82.4%가 곰은 야생동물이므로 가축처럼 사육될 수 없다고 답변하였다. 우리나라의 응답거래에 대해서는 완전히 금지되어야 한다는 의견이 85.4%였으며, 응답자의 94.4%는 응답을 구입한 적도, 구입할 의사도 없다고 답변했다.

현재 사육되고 있는 곰의 향후 관리방안에 대해서는 곰 사육이 금지될 경우 현재 사육되고 있는 곰에 대해 정부 혹은 시민단체가 보호구역을 설립하여 수용해야 된다는 의견이 86.6%에 달하였으며, 만약 보호구역에서 모든 곰을 수용할 수 없을 경우 정부의 관리를 받는 농장에서 관리자가 돌보도록 해야 한다는 의견이 가장 높은 것으로(75.2%) 조사되었다.

2011년 조사결과를 2005년에 실시한 설문조사 결과와 비교해보면, 2005년 74.9%의 국민이 곰은 야생동물로서 사육될 수 없다 하였으나

55) 녹색연합이 한길리서치에 의뢰, 우리나라 성인남녀 1,000명을 대상으로 응답 판매 및 곰 사육 등에 관한 설문 진행

2011년에는 82.4%로 7.4% 상승하였으며, 곰과 웅담의 거래를 반대하는 의견도 2005년 74.9%에서 2011년 이는 85.4%로 증가하는 등 곰사육에 대한 반대 의견이 더욱 높아진 것을 알 수 있다.

이러한 설문조사 결과는 야생동물에 대한 우리나라 국민의 인식수준이 성숙해지고 있으며, 사육곰 문제의 조속한 해결 필요성에 대해 공감하고 있음을 반증하는 사실로 이후 국회에서 사육곰 특별법 제정을 다시금 추진하게 되는 원동력으로 작용하게 된다.

2) 사육곰 연구용역⁵⁶⁾ 결과보고서 공개

사육곰 문제는 20년 넘게 사회문제화되고 관련 법령 및 관리지침이 운영되고 있음에도 불구하고 실태 조사가 사육농가의 자발적 신고에 의존하고 있으며, 수익 창출을 위한 농가의 돌려막기⁵⁷⁾ 등이 음성적으로 이루어짐에 따라 정확한 현황파악조차 쉽지 않았다.

사육곰 특별법안 발의를 계기로 본격적인 관리대책 마련에 나선 환경부는 우선 이런 현황자료의 보완을 위해 전수조사를 포함한 전문적 연구를 실시하게 된다. 충남대학교 산학협력팀에서 2012년 4월부터 8월까지 수행한 사육곰 연구는 전수조사를 통한 정확한 개체 수 및 사육실태 파악, 유전자 검사 및 개체군 분류, 해외 관리사례 조사 등을 주요 내용으로 하고 있으며, 특히 농가 설문조사 등을 통해 사육곰 관리방안을 보다 정교화하고 소요 예산을 산출하는 등 소기의 성과를 거두게 된다.

56) '사육곰 실태조사 및 관리계획 수립연구'(김민규 외, '12년)

57) 관리지침에 따라 새끼가 태어나면 관리카드를 작성하고 해당 관청에 신고하여야 하나 기존 곰을 판매하거나 관람용 대여 등을 통해 새끼가 태어나지 않음 것처럼 하는 행위

다만, 전체 사육곰에 대한 유전자 전수조사가 이루어지지 않고 조사된 개체에 대한 식별 조치가 이루어지지 않아 추후 출산 및 농장 간 이동 등에 따른 개체수 변동의 여지를 남겨둔 점과 관리방안 및 소요예산의 산출이 농가 의견에 의존하고 있어 사료비 및 위탁 관리비용 등이 과소 책정⁵⁸⁾된 점은 연구의 한계로 지적할 수 있다.

또한 사육곰 유전자 조사 과정에서 국내 토종곰으로 추정되는 곰이 발견됨에 따라 이에 대한 관리대책 촉구⁵⁹⁾ 등 새로운 논란의 계기를 제공하게 된다.

3) 국내 토종 곰으로 추정되는 곰의 발견

서론에서 언급한 바와 같이 국내 토종곰은 멸종위기에 처해 있어 연간 10억원 이상의 예산을 투입하여 복원사업을 추진 중에 있는데, 사육곰 중에서 우수리산 곰으로 추정되는 곰이 발견되었다는 것은 그 동안의 관리 부실에 대한 비판은 물론 향후 사육곰의 정부 매입 및 관리 필요성에 대한 설득력 있는 논리의 기반이 될 수 있었다.

실제로 녹색연합은 사육곰 연구보고서를 기반으로 반달가슴곰 살리기 모금운동⁶⁰⁾ 및 정부매입 촉구 등 사육곰 문제의 이슈화를 위한 다양한 활동을 펼쳐 나간다.

58) 농가에서는 곰 한 마리당 한달 사육비로 10만원 정도 소요되는 것으로 제시하고 있으나 이는 동물사료가 아닌 잔반이나 유통기간이 지난 빵, 돼지사료 등을 먹임으로서 그 비용을 줄이고 있어, 환경단체 등이 주장하는 것처럼 동물복지 차원에서 제대로 된 사료를 줄 경우 그 비용은 훨씬 증가한다.

59) 반달가슴곰 도축위험 방치(KBS TV, 2013.3.27)

60) 웅담채취용 사육곰, 시민모금운동으로 살린다(시사주간, 2013.5.25)

토종곰으로 추정되는 곰이 어떻게 사육곰에 포함되었는지는 대해서는 전문가 의견(생물자원관 담당자)을 따를 경우 두 가지 정도의 추론이 가능한데, 하나는 사육농가가 야생에서 밀렵으로 잡아온 곰을 사육해 왔다는 가설과 다른 하나는 사육농가가 해외에서 처음 수입할 당시 우수리산곰이 포함되어 있었을 수 있다는 것이다. 어느 가설이 타당한지와는 별개로 소관 부처인 환경부로서는 이에 대한 정확한 사실 확인과 대책마련이 시급한 과제로 부각된다.

2. 정치의 흐름

1) 제19대 국회의원 선거 및 제18대 대통령 선거

이 시기에서 치러진 제19대 국회의원 선거(2012년 4월 11일) 및 제18대 대통령 선거(2012년 12월 19일)는 모두 기존 여당이 승리함으로써 정책 전반이 커다란 변화 없이 추진된다. 야생동물 정책에 있어서도 뚜렷한 차이를 찾기는 어려우나 사육곰 문제와 관련해서 국회 구성변화에 대한 검토는 필요하다고 하겠다.

제19대 국회의원 선거에서는 MB정부 심판론 등이 여론의 흐름을 타면서 야당의 선전이 이어졌는데 민주당이 18대 국회보다 46석 많은 127석을 확보하였으며, 특히 제18대 국회의원 선거에서 민중·민주 계열 분열로 5석에 그쳤던 진보계열(민주노동당)의 의석이 제19대 국회의원 선거에서는 13석(통합진보당)⁶¹⁾으로 늘어난다.

61) 18대 국회의원 선거결과는 한나라당 153석, 통합민주당 81석, 무소속 25석, 자유선진당 18석, 친박연대 14석, 민주노동당 5석, 창조한국당 3석인 반면, 19대 국회의원 선거는 300석의 의석 가운데 새누리당 152석, 민주통합당 127석 통합진보당 13석, 자유선진당 5석, 무소속 3석으로 과반수 의석에는

이러한 의석수 변화(야당 의석수 확대)는 국회 내에서의 야당의 입지 강화와 힘의 균형 확보로 사육곰 특별관리 법안이 다시금 발의되어 논의 되는데 일정부분 기여했다고 할 수 있다.

2) WCC 사육곰 폐지 권고안 채택

이시기에 사육곰과 관련한 가장 중요한 사건은 2012년 9월 6일부터 15일까지 제주도에서 열렸던 세계자연보전총회(WCC)⁶²⁾에서 사육곰 관련 권고안(WCC-2012-Rec-139-EN, 야생동물 보호와 관련한 아시아의 곰 사육)이 채택된 것이라 할 수 있다.

각국 정부관계자와 NGO들로 구성된 WCC는 각국의 정부에 기속력 있는 결정을 내릴 권한을 가지고 있지는 않으나, 환경 분야에서 가지는 국제적 영향력 등을 고려할 때 이러한 결정에 대해 우리 정부는 많은 부담을 가지지 않을 수 없었다.

미치지 못하나 야권 의석수가 50석 이상 늘어난다.

62) 환경올림픽으로 불리는 지구촌 최대 환경축제로, 세계자연보전연맹(IUCN)이 전 세계적인 환경 문제의 해결 방안을 논의하기 위해 4년마다 개최하는 환경 분야 최대 국제회의이며 정부와 국제 비정부기구(NGO)가 환경 문제를 함께 논의하는 유일한 회의로, IUCN이 1948년 IUCN 회원총회라는 이름으로 처음 시작되었다. 국제 환경회의의 기본 방향과 의제에 기초를 제공하고 국제환경 협약과 규정, 법률 등에 영향력을 행사한다. 「자연의 회복력(Resilient Nature)」을 주제로 한 제5차 WCC는 2012년 9월 6일부터 15일까지 제주 국제컨벤션센터(ICC)에서 개최되었는데 IUCN 등 환경 관련 국제기구 및 단체 대표, 정부 관계자, 비정부기구(NGO) 등 180여 개국 1만여명이 참석하였다. 제5차 총회에서는 생물다양성을 보전하기 위한 활동을 확대하고 기후 변화, 에너지, 식량안보 등의 문제에 대해 자연에 기반 한 해결책을 개발 등을 내용으로 하는 「제주선언문」이 발표됐다.

사육곰과 관련한 WCC 권고안은 아래 <표15>에서 나타난 바와 같이 야생 곰의 포획 금지 및 추가 사육장 설치에 대한 금지, 개체수 등에 대한 과학적 모니터링과 궁극적으로 곰사육 폐지를 내용으로 하고 있다. 권고안 채택과정에서 우리나라 정부와 환경단체 간의 논의를 통해 결정문이 아닌 권고안(recommendation)의 형식으로 변경되긴 하였으나 공식적인 국제회의 석상에서 이러한 결정이 이루어졌다는 것은 향후 우리나라 정부의 사육곰 정책에 대해 지속적인 모니터링을 하겠다는 강력한 의지의 표현으로 볼 수 있다.

<표15, 2012년 세계자연보전총회(WCC) 사육곰 관련 권고안>

반달가슴곰(*Ursus thibetanus*)은 서식지 손실 및 담즙 채취를 주 목적으로 한 남획으로 IUCN 적색목록(Red List)의 취약 종으로 분류되어 있다는 사실을 주목하고 말레이곰(*Helarctos malayanus*) 역시 같은 이유로 동남아시아 내륙지방에서 멸종위기에 처해있는 취약종이라는 사실에 주목하며, 1980년대부터 두 종, 특히 반달가슴곰의 상당수가 담즙 수집 및 상업적 판매를 목적으로 사육(이하 “사육”이라함) 되고 있고, 이로 인해 약용 목적의 담즙 가용성을 높였다는 사실을 인지하고, 반달가슴곰과 말레이곰 모두 CITES 부속서 1종으로 등록되어 있지만 야생 및 사육 곰에서 채취한 담즙으로 만든 상품들이 전세계적으로 불법 거래되고 있으며 이는 CITES 협약에 저촉되는 행위임을 유념하고,...2012년 9월6일~15일 한국 제주에서 개최된 세계자연보전총회는,

1. 한국과 베트남이 곰 사육 근절을 위해 계속 노력해 줄 것을 촉구한다.
2. 다음과 같은 적절한 영역에서 각국 정부가 IUCN과 협력하기를 촉구한다.

- a. 불법 사육장의 조속한 폐쇄
- b. 사육장에 대한 추가 허가서 발급, 사육장 추가 건립 및 기존 사육장 운영에 대한 보조금 지급 금지
- c. 기존 사육장의 사육곰 개체수 확대 방지를 위한 모든 필요조치의 조속한 실행
- d. 기존 사육장의 야생 곰 포획 금지를 위한 추가 조치 마련
- e. 기존 합법 사육장의 허가된 약용 목적의 담즙 생산 보장을 위한 조치
- f. 곰 담즙의 대체재 확보를 위한 연구 실행 및 대체재 이용 확대
- g. 야생 곰 개체 및 개체 변화 요인 추적을 위한 과학적 모니터링 시스템 구축
- h. 상기 분야에서의 진척 여부 평가를 위한 과학적이고 독립적인 구성원 평가(peer-review)시스템 구축 및 차기 세계자연보전총회에 결과 보고

CITES 당사국들이 반달가슴곰과 말레이곰 및 그들의 신체 일부와 파생물의 국제적 불법거래 방지 및 이에 대한 대중 인식 고취를 위한 법안을 완전히 이행하도록 권고한다.

3. 정책대안의 흐름

정책대안의 흐름과 관련하여 이시기의 가장 큰 특징은 사육곰 연구보고서를 통해서 대안이 구체화되고 대안별 소요예산 산출이 이루어짐에 따라 사육곰 정책 폐지를 위한 중장기 플랜 마련이 가능해졌다는 점과 정부 주도로 사육곰 정책 논의를 위한 민관정책협의체 운영을 본격화 했다는 점이다.

민관정책협의체는 사육곰 정책 관련 주요 이해관계자가 모두 참여하는 일종의 사육곰 관련 정책 거버넌스로 그동안 각자의 입장만을 주장하던 이해관계자가 함께 모여 지속적으로 사육곰 문제를 논의할 수 있는 공간을 마련됐다는 점에 그 의의가 있다.

1) 사육곰 정책 거버넌스(governance)의 구축

2010년 5월 처음 구성되어 비정례적으로 운영되던 민관정책협의체는 2011년 2월 환경부에서 정례회의 개최 등 수정·보완된 운영방안을 내놓으면서 본격적으로 가동된다.

민관정책협의체에는 정부 관계자, 환경단체, 사육농가, 국립공원관리공단 및 서울대공원 관계자, 관련 전문가 등이 포괄적으로 참여하여 종합대책 수립방안 등을 논의하게 되는데, 특이한 점은 2011년 2월 구성된 민관정책협의체 구성안에 감정평가사가 포함되어 있다는 점⁶³⁾이다. 이는 그동안 논란의 쟁점이 되었던 보상 문제와 관련하여 환경부의 입장 변화로 해석될 여지가 있었으며, 사육농가와 환경단체 측에서도 상당히 적극적인 참여가 이루어지는 계기가 된다.

'13년 2월부터 7월까지 개최된 3차례 회의의 주요내용을 정리해보면 환경부와 사육농가, 환경단체는 증식금지의 우선 시행 필요성 및 증식금지 조치에 따른 보상 필요성에 대해서는 잠정적인 합의점을 도출한 것으로 판단되며, 기존 사육곰 매입에 대해서는 환경부는 장애 개체 및 우수종(우수리종이나 교잡이 아닌 순수 혈통을 가진 개체) 등 일부 매입 입장을 표명하고 있음에 반해 환경단체와 사육농가는 전량 매수 입장을 고수하고 있는 것으로 나타난다. 그리고 매입에 따른 보상과 관련하여 환경부에서 감정평가사 등 관련 전문가로 구성된 '보상산정위원회' 구성을 제안하게

63) 사육곰 관련 민관협의체 구성·운영방안('13.2, 환경부 내부문서)

되는데 이는 사육농가 직접 보상금 협상을 할 때 따르게 되는 가격 산정의 객관성 등의 논란 방지를 위한 선택으로 판단된다.

그동안의 논의 결과 등을 기반으로 진행 경과를 추정해 보면 매입 범위에 관한 문제를 제외하고는 이해관계자가 어느 정도 합의점 도출을 이루어지고 있는 상황으로 판단된다.

2) 대안의 구체화 및 정교화

정책의제화 시기에 가축으로의 이관, 용도변경 기간 축소 및 범위 확대 등 다행하게 논의되던 사육곰 관리방안은 사육농가 설문조사 및 전문가 연구 등을 통해 현실적이고 구체적인 대안들로 정리된다.

이 시기에 논의된 대안과 이해관계자 입장을 살펴보면 아래 <표16> 및 <표17>과 같다.

<표16, 사육곰 정책대안('10.10~'13.6)>

정책대안		소요예산 (소여기간)
1안 : 증식금지 후 개체감소 유도		
①	· 증식금지 보상비 + 불임시술비 지급 * 4~9년생을 대상으로 매년 증식금지 보상비 지급, 10년 이상 사육곰은 농가에서 현행과 같이 용도변경 실시	26억원 (9년)
②	· 증식금지 보상비 + 불임시술비 + 자발적 증식금지 보상비 지급 * 4~9년령의 개체에 대하여 증식금지 보상비지급, 10년령 이상의 개체에 대해서는 자발적으로 증식 금지(폐사 또는 도축)를 한 경우 보상비 지급	56.2억원 (16년)

2안 : 증식금지 후 단계별 매입		
①	· 4년생 미만 곶(88두) 정부매입, 잔여 개체에 대해서는 매년 증식금지 보상비와 불임시술비, 자발적 증식금지 보상비 지급	67.6억원 (13년)
②	· 4년생 미만곶(88두) 정부매입, 잔여개체에 대한 자발적 증식금지 보상비 지급, 용도변경 가능연령을 5년 이상개체로 변경	49.2억원 (9년)
3안 : 전량(998두) 정부매입 후 관리		255.8억원 (15년)
4안 : 학술기증 및 공원화 지원 * 노령개체(68두) 및 장애개체(30두)는 매입하여 학술기증, 우수개체(4년생 미만 히말라얀산 200마리)는 매입후 곶 공원화 지원, 잔여 개체는 매년 증식금지 보상비와 불임시술비, 자발적 증식금지 보상비 지급		261.1억원 (12년)
5안 : 곶 보호소(구호재단) 설립 * 사회적 기업 등의 출연과 국민 캠페인 등을 통해 사육비 기부를 받아 보호시설 등 여건 마련		—

<표17, 사육곰 정책대안에 대한 행위자별 입장('10.10~'13.6)>

정책 대안	행위자별 입장		
	사육농가	녹색연합	환경부
<u><대안1></u> 증식금지 후 개체감소 유도	수용불가	수용불가	수용
<u><대안2></u> 증식금지 후 단계별 매입	유보	유보	유보
<u><대안3></u> 전량 정부매입 후 관리	수용	수용	수용불가
<u><대안4></u> 학술기증 및 공원화 지원	수용	수용	수용불가
<u><대안5></u>	수용불가	수용불가	수용

정책 대안	행위자별 입장		
	사육농가	녹색연합	환경부
곰 보호소 설립			

결론적으로, 전량매입은 정부에서 수용하기 어려운 대안이며 증식금지 후 현행 제도 유지를 통한 개체수 감소는 농가나 환경단체에서 수용이 어려운 대안으로 합의점은 증식금지 조치 및 증식금지 조치에 대한 보상, 일부 매입 수준에서 이루어질 가능성이 높다. 이는 사육농가 경제적 어려움을 어느 정도 해결해 주면서 일정 기간이 소요되지만 궁극적으로 녹색연합에서 주장하고 있는 사육곰 정책의 영구 폐지를 이루어 낼 수 있고 환경부 입장에서는 현실적인 예산안을 가지고 재정당국과 협의가 가능할 것으로 판단되기 때문이다.

4. 흐름의 결합 및 정책의 창

WCC의 사육곰 폐지 권고안 채택과 설문조사 실시 등 녹색연합의 지속적인 공론화 노력, 환경부의 사육곰 연구보고서 공개, 정책대안의 구체화 및 소요 예산 도출 등은 사육곰 각각의 흐름은 새로운 국회 및 정부의 출범에도 불구하고 사육곰 문제가 여전히 정책 의제의 지위를 유지할 수 있는 역할을 하였으며, 이러한 흐름 속에서 2013년 3월 야당(민주당) 측에서 선제적으로 사육곰 관련 법안을 발의하면서 새롭게 정책의 창이 열리게 된다.

그런데 장하나의원이 대표발의한 법안은 18대 국회에서 홍희덕의원이 대표발의한 법안과 법제명을 비롯하여 내용면에서 차이점을 찾을 수 없다. 이미 공청회를 통해 여러 문제점이 지적된 법안을 그대로 제출한 것은 검토의 부재에서 비롯되었다기보다는 사육곰 문제의 정부 책임을 분명히

하고 발의법안의 내용에 국가 전량매입 등 사육농가와 환경단체 요구 내용을 우선 반영하여, 추후 정부와의 협상에서 유리한 위치를 선점하기 위한 전략적 의도가 배경이 된 것으로 판단된다.

장하나의원 대표발의 법안을 수용하기 어려웠던 정부와 여당은 그동안 민관정책협의체 운영을 통해 논의된 내용을 기반으로 별도의 사육곰 관련 법안(사육곰의 증식금지·보전 및 용도변경 등에 관한 특별법안)을 발의하게 되는데 주요내용은 증식금지 조치 및 조치에 따른 보상, 예산의 범위 내에서 필요한 경우 우수종 등 일부매입, 사육농가의 분리사육 등 의무 명시화 등으로 구성되어 있다.

최봉홍 의원 대표발의 법안의 특이한 점은 증식금지 조치를 한 곰에 대해서는 용도변경 기간 완화(기존 10년 → 5년)를 규정한 것으로, 이는 사육곰 문제의 조속한 해결과 정부 재정부담 완화 등을 고려한 것으로 판단된다.

<표18, 제19대 국회 사육곰 관련 발의법안⁶⁴⁾ 비교>

구 분	장하나의원 대표발의안("13.3.6)	최봉홍의원 대표발의안("13.6.10)
법안명	사육곰 관리를 위한 특별법안	사육곰의 증식금지·보전 및 용도변경 등에 관한 특별법안
제정 목적	· 사육곰 증식금지 및 국가 직접관리를 통한 사육실태 개선 및 국내에서의 곰 사육 금지	· 가공품 재료용으로 사용 가능한 사육곰에 대하여 증식금지 및 보전조치 등을 실시하고 그 용도변경에 대한 특례를 규정함으로써 가공품 재료용으로서의 곰사육을 조기 종식함을 목적으로 함

64) 발의법안 원문은 부록1(장하나의원 대표발의 법안) 및 부록2(최봉홍의원 대표발의 법안) 참조

관리계획 주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 사육곰 증식금지 및 보상 · 사육곰 매수청구 및 협의절차 · 사육곰 위탁·관리 및 재정지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 보호가치가 있는 개체의 선정 기준 등 사육곰 가치 분류 · 분류가치별 사육곰 관리방안
실태 조사 등	<ul style="list-style-type: none"> · 관리계획 수립을 위해 사육곰 실태조사 실시 	<ul style="list-style-type: none"> · 관리계획 수립을 위해 사육곰 실태조사 실시 · 사육자 등에 실태조사 협조 의무 부과
증식 금지 등 조치	<ul style="list-style-type: none"> · 사육자에게 증식금지 의무부과 	<ul style="list-style-type: none"> · 환경부장관이 소유자등에 관리 계획에 따라 증식금지, 적정 보전 조치, 개체식별조치 등 명령
증식 금지 등 조치에 따른 보상	<ul style="list-style-type: none"> · 증식금지 조치결과를 신고한 날부터 3개월 이내에 보상금 지급 · 보상금 산정절차 대통령령 위임 	<ul style="list-style-type: none"> · 증식금지 및 개체식별 조치 등으로 인한 손실 보상 · 보상금 산정을 위해 전문가로 구성된 보상금 산정위원회 구성
매수	<ul style="list-style-type: none"> · 사육자 매수청구 시 국가 의무 매수 	<ul style="list-style-type: none"> · 장애 또는 고령화 등으로 관리가 어려운 경우, 기증 받아 안락사 시키거나, 보호가치가 있는 사육곰은 예산 범위 내에서 매수
매수 가격의 산정	<ul style="list-style-type: none"> · 매수절차 및 가격 대통령령 위임 	<ul style="list-style-type: none"> · 환경부장관과 소유자 대표가 추천하는 전문가가 협의하여 결정한 평가액
매수한 사육곰 의 관리	<ul style="list-style-type: none"> · 필요한 때 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 자에게 사육곰 관리 위탁 	<ul style="list-style-type: none"> · 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」에 따른 국제적 멸종위기종에 준하여 관리

‘13년 6월말 현재 두 법안은 상임위에 상정되어 논의 중에 있다. 표면 상으로는 사육농가와 환경단체는 장하나의원 대표발의 법안을 지지하고 있으며 정부는 최봉홍의원 대표발의 법안을 지지하고 있어 법안 제정이

자연되고 있는 것으로 보이나, 매수 범위 정도를 제외하고는 어느 정도 의견 수렴을 이루어지고 있어 향후 국회 차원의 병합 논의와 민관정책협의체의 운영 등을 통한 합의점 도출을 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

第3節 해외 사례 비교·검토

‘제3차 곰 부위 교역에 관한 심포지엄(’99.10.26~28, 국립환경과학원)’에서 발표된 내용에 따르면, 미국과 캐나다에는 사육곰이 없으며 개체수 조절 등을 위해 매년 야생 곰 2만여 마리를 포획하고 있는 것으로 조사되었다.

일본 역시 사육되고 있는 곰은 없으며, 야생곰이 많아 민가 출현에 따른 인명 피해 방지 등을 목적으로 매년 2천여마리가 포획되고 있는 것으로 조사되었다. 특히 북해도 노보리베츠 지역의 곰 사파리농원에서는 곰을 재료로 하는 통조림 등 가공품과 곰고기 요리 등을 판매하고 있는 것으로 확인되었다.

베트남⁶⁵⁾은 동물원 등을 제외하고 신규로 곰을 사육하는 것을 금지하고 있으며 기존 사육곰은 자연사할 때까지 소유주의 책임 하에 적절한 환경에서 관리하도록 규정하고 있다. 웅담거래는 법적으로 금지되어 있으나 실제로는 음성적인 거래가 이루어지고 있는 것으로 조사되었다.

이 밖에 야생곰이 상대적으로 많은 분포하고 있는 서구와 러시아, 동남아시아 등에서도 야생곰의 포획이 허용되고 있는 것으로 나타났다.

65) 자료 출처 : Pills, Powders, Vials and Flakes: The bear bile trade in Asia, 2011, Kaitlyn-Elizabeth Foley et. al. published by TRAFFIC SOUTHEAST ASIA, Malaysia

이상의 내용을 정리해보면, 야생곰의 개체수가 상대적으로 많은 국가에서는 CITES 가입 여부와는 별개로 국민의 안전 등을 고려하여 일정한 통제 하에 포획을 허용하고 있으며, 상업적 목적을 위한 곰을 사육하고 있는 나라는 베트남, 라오스 등의 일부 동남아 국가와 중국, 우리나라 정도인 것으로 조사되었다.

이하에서는 사육곰 문제에 있어서 가장 성공적으로 정책을 시행하고 있는 것으로 평가받고 있는 중국과 야생동식물 정책의 선진국인 미국의 정책 사례를 살펴보고, 국내 사육곰 정책과의 비교·검토를 통해 시사점을 도출해보고자 한다.

1. 중국의 사육곰 정책⁶⁶⁾

1) 곰 현황

중국은 토지 면적이 넓고 지형이 복잡하며 자연환경이 다양해 세계적으로 곰이 많이 서식하고 있는 나라로, 반달가슴곰, 불곰, 말레이곰 3종이 분포하고 있다. 이 중 말레이곰은 티베트의 망강과 운남의 녹춘 일대에 분포하고 있으며, 반달가슴곰과 불곰은 아직까지 상당히 넓은 범위에 비교적 많은 개체수가 생존하고 있지만, 최근 50년 동안 인구 증가와 서식지의 감소, 불법 포획 등으로 그 수가 급속히 줄어들고 있는 것으로 조사되었다.

2000년 중국 정부(임업국)에서 실시한 조사에 따르면, 곰의 분포면적이 급격히 줄어 화북, 화중, 화남 지역에서는 완전히 사라졌고 동북, 서남과 서북지구 일부에만 분포하고 있으며 이마저도 서로 고립되어 개체 교류가 끊어진 상태인 것으로 조사되었다. 곰의 분포면적은 254만 km²안팎으로

66) 김민규 외, '사육곰 실태조사 및 관리계획 수립연구', 충남대학교 산학협력단, 2012년, p146~161 수정 인용

전 국토면적의 약 26.5%을 차지하고 있으며, 개체수는 반달가슴곰 28,000마리, 불곰은 15,000마리, 말레이곰 150마리 등인 것으로 조사되었다.

2) 야생곰 관리제도

중국의 야생곰 관리는 보호구 지정과 1998년 제정·공포된 「야생동물보호법」을 근간으로 하고 있다.

중국 정부는 곰을 포함한 야생동식물, 생태계, 문화·역사 유적지 보호를 위해 1956년 자연보호구를 처음 설치하였으며, 2000년 말 현재 1,276개로 확대하였는데 이 중 야생곰 보호구는 300여 곳에 이른다. 90%이상의 야생곰이 보호구 내부에 있으며 이 밖에 800여 곳의 산림공원과 512개의 국립공원이 곰의 서식지로 이용되고 있다.

중국은 1998년에 「야생동물보호법」을 최초로 제정하고 말레이곰을 1급 국가 보호동물로, 반달가슴곰과 불곰을 2급 국가 보호동물로 지정하였다. 국가 지정 보호동물은 포획이 금지되며 특별히 포획이 필요한 경우, 말레이곰은 국가 임업국 비준이 필수적이며, 반달가슴곰과 불곰은 지방성의 야생동물 주관 부문의 비준을 받고 국가 임업국에 보고한 후, 수렵증을 발급받아 지정된 시간과 지역에서 포획하여야 한다.

2000년에는 반달가슴곰과 불곰의 멸종을 막기 위해 보호 등급을 올릴 필요가 있다는 일부 학자들(马逸清 등)의 의견을 받아들여 반달가슴곰과 불곰의 보호 등급을 2급에서 1급으로 조정하였다.

곰 사육업 초기단계에서는 야생곰 포획이 성행하였으나 「야생동물보호법」 제정으로 불법 포획에 대한 단속과 사법처리가 가능해짐에 따라, 야생곰 보호와 곰 사육업의 자가 번식 기틀을 마련하게 된다.

1992년 CITES에 가입한 중국은 야생동식물 보호의무 이행을 위해 반달가슴곰을 포함한 호랑이, 사향노루, 천산갑, 양자강악어 등 멸종위기종의 국제적 무역을 전면 금지하고 있다.

3) 곰의 인공사육 추진 및 관리 강화

역사 이전부터 약재용 등으로 곰을 활용해온 중국은 1950년대부터 곰에 대한 본격적인 연구⁶⁷⁾를 시작하여 1990년대에는 행동학, 분류학, 생태학, 보호학, 곰의 번식 및 사육관리, 쓸개 유효성분 연구, 인공 쓸개 합성연구, 쓸개 대체품 연구 등이 전국 각지에서 폭 넓게 진행되었으며, 이러한 연구를 바탕으로 곰의 인공 사육을 시작한다.

중국에서 곰을 인공 사육하게 된 계기는 쓸개를 생산하여 이용하는 것 이외에도 인공 개체군을 조기 구축하여 곰이 멸종위기에 처할 경우 방사 사업을 위해 필요한 물리적 기반을 마련하기 위한 것이었다.

중국 정부는 「야생동물보호법」 제정 이전에도 지방 정부를 중심으로 사육 허가증을 발급하는 등 엄격한 통제를 실시하였으나, 사육농가 증가에 따른 관리 부실 및 야생곰 포획 등의 문제가 발생하자 국가차원의 실태조사 및 이를 근거로 한 대대적인 정비사업을 추진하게 된다.

우선 곰 사육업에 대한 전국 범위의 조사를 4차례('92, '96, '98, '00년)에 걸쳐 실시하고 조사 과정에서 발견된 문제점에 대해서는 제도 보완 등 즉각적인 개선을 실시해 나간다.

67) 곰에 대한 분류와 분포를 중심으로 연구하면서 곰의 생태 습성에 대한 관찰 기록이 있으며, 주요 성과는 “동북 수류 조사 보고”, “중국 경제 동물지 수류”, “청해 감숙 수류 조사 보고” 등이 전문 저서에 발표됨

1993년 사육곰 농장의 야생곰 포획 금지 등을 명기한 “곰 사육장의 정돈과 청산에 관한 긴급 조치(关于清理整顿养熊场)”를 발표하고 이를 위반하는 농장 및 사육자에 대해서는 엄격한 법적 제재를 가하였다. 긴급 조치 내용에는 이외에도 인공 사육장에 대한 신규 허가 불허, 출처가 불분명하거나 사육환경이 비위생적인 농장 및 부적절한 쓸개추출 기술을 하거나 학대 행위를 하는 농장에 대해서는 운영금지 조치 등의 내용을 포함하고 있다.

1996년 7월 국가 임업부와 중국 CITES 조직은 “전국 곰 사육업의 관리 업무 좌담회”를 열어 우수 사육장의 경험과 기술을 규범화하여 전국에 보급시킬 것을 결정하였으며, 부적절하게 운영되고 있는 사육장에 대해서는 문제점들을 구체적으로 지적하고 기한을 정하여 수정·개선하도록 요구하였다. 또한 이시기에 “곰의 사육사업에 대한 관리 강화 통지(关于加强养熊业管理工作的通知)”를 발표하는데, 이 통지는 인공 사육의 목적이 곰 자원 보호를 위한 것이며, 점검에 불합격한 사육장에 대한 제재 조치 실시, 기 등록된 사육장의 규정(경영 규모, 위생 조건, 사육과 번식 기술, 담즙 추출 기술 등) 준수, 불법적인 포획·운수·판매·거래의 금지 및 곰 제품 광고 금지 등을 주요 내용으로 하고 있다.

1997년 국가 임업부는 “반달가슴곰 양식 이용 기술 관리 규정(黑熊养殖利用技术管理暂行规定)”을 공표하여 곰 사육장의 신청 절차, 건설 규모, 사육장 규격과 구조, 곰의 내원, 사육관리, 쓸개추출 수술 기술, 번식 기술, 합리적 관리 기술 등을 구체적으로 명시하고, 불곰과 말레이곰의 쓸개 생산을 금지한다.

1998년에는 「야생동물보호법(野生动物保护法)」 제정·시행하는 동시에 “국가 중점 보호 야생동물 사육·번식 허가증 관리방법(国家重点保护野生动物驯养繁殖许可管理办法)”을 발표하여 곰 인공 사육 허가증 발급을 보다

엄격히 규정하였으며, 1999년에는 곰을 포함한 모든 야생동물의 인공 사육을 규범화한 “육서 야생동물(포유류) 사육 통용 기술 조건(陆生野生动物(兽类)饲养场通用技术条件)”을 발표한다.

이러한 체계적인 제도 정비와 불법행위에 대한 단호하고 신속한 조치는 사육 환경이 열악하여 규범 준수가 어려운 소규모 사육장의 자연스러운 도태와 병합을 유도하여 사육 환경 개선효과를 거두게 된다.

<표19, 중국내 곰 인공사육장 및 사육곰 개체수>

종류 년도	반달가슴곰		불곰		말레이곰	
	사육장수	사육두수	사육장수	사육두수	사육장수	사육두수
1992	396	6,312	27	300	6	23-30
1998	247	6,764	-	187	6-7	41
2001	167	9,167	-	210	4	17
2012	68	10,000	-	-	-	-

4) 곰 쓸개 생산의 규범화

사육곰 정비와 관련하여 중국 정책의 주요 특징 중 하나는 유관 부처와 단체가 공조를 통해 종합적이고 일관성 있게 정책을 추진하였다는 점이다.

우선, 중국 의약국 및 한약 협회는 사육곰 관리 강화에 맞추어 유관 법규와 조례를 발표하여 곰 사육과 쓸개 생산, 쓸개 약품 제조 가이드라인을 제공 하는데, 1988년 11월 2일 국가 위생부는 곰 사육과 쓸개 추출을 통한 약용 수요 충족 및 야생곰 보호 등을 내용으로 하는 “곰 쓸개 추출 임시 관리 방법 통지서(引流熊胆暂行管理办法的通知)”를 발표하였으며, 같은 해 6월

위생부 약정국은 “곰 쓸개 추출과 약용 심사회(引流熊胆”药用审评会)”를 열어 사육곰 쓸개의 유용성(사육곰 추출 쓸개는 천연 쓸개와 성분이 같아 약용으로 쓸 수 있음)을 명시하여 인공 쓸개의 유통과 약용을 권장한다.

국가 식약품 관리국은 “중화인민공화국 약품 관리법(中华人民共和国药品管理法)”(2001년), “중화인민공화국 약품 관리법 실시 조례(中华人民共和国药品管理法实施条例)”(2002년)를 제정하고, 2004년에는 국가 임업국, 위생부, 국가 공상행정 관리 총국, 국가 식약품 관리감독국, 국가 한의약 관리국이 연계하여 야생곰의 포획 금지와 사육장 정돈을 촉구하는 “사향과 곰 자원 보호 및 약용 제품 관리강화 통지서(关于进一步加强麝, 熊资源保护及其产品入药管理的通知)”를 공동 발표한다.

2008년에는 국가 임업 표준 통계인 “반달가슴곰 양식 기술 규정(黑熊养殖技术规程)”이 제정되었는데, 여기에는 반달가슴곰의 사육에 관한 일련의 기술, 사료, 음수, 사육, 관리, 사육사, 위생 방역, 사육장 건설, 쓸개 약품의 등록 등이 망라되어 규정되었으며, 특히 재고 쓸개에 대해서는 검사에 합격한 제품에 한정하여 임업부 허가를 받아 “중국 야생동물 경영 이용 관리 전용 마크”를 붙인 후 시장 판매가 가능하도록 규정함으로써 불법 제품의 시장 유통 근절을 유도하였다.

이러한 규범 및 단속 강화는 야생곰 포획 없이 인공 사육을 지속할 수 있는 기반이 되었으며, 규모 및 설비가 열악한 사육장의 도태 및 합리성과 전문성(전문 사육사, 수의사 등 근무)을 갖춘 사육장 육성에 기여하였다. 또한 곰 사육과 쓸개 제품의 표준화로 중국의 곰 사육과 쓸개 제품의 생산은 대규모화·첨단기술화되기 시작하였으며, 이는 중국내 한의학 발전과 국민의 건강 보호, 야생곰의 효율적 보전 등의 목적 달성에 기여하게 된다.

2. 미국의 야생동식물 정책⁶⁸⁾

1) 야생동식물제도 개관

미국의 각주는 주법으로 야생동물보호를 위해 수렵규제를 하고 있으며, 연방법에 위배되지 않는 범위에서 생태계보호를 위해 법제도를 마련하여 시행하고 있다. 야생동식물보호에 대한 연방법으로는 미국의 전 지역에서 야생동식물의 거래를 규제하는 ‘레이시법’⁶⁹⁾이 있으며, ‘흰머리독수리보호법’⁷⁰⁾, ‘연방살충제, 살균제, 쥐약에 관한 법률’⁷¹⁾, ‘동물복지법’, ‘국가야생보호지역 시스템관리법’⁷²⁾, ‘환경교육법’⁷³⁾, ‘항공기에서의 수렵 금지법’⁷⁴⁾, ‘해양포유

68) 야생동식물의 지속가능한 보호에 관한 미국법제도 연구(장인호, 2013년) 수정 인용

69) 1900년에 제정된 법으로 야생동물의 거래를 규제 등을 내용으로 하고 있다.

70) 1940년 흰머리독수리보호법(Bald Eagle Protection Act)이 미국의 국조인 흰머리독수리보호하기 위해 제정되었다. 동법은 ‘흰머리 및 황금색 머리 독수리법’(Bald and GoldenEagle Protection Act)으로 변경되었다.

71) ‘연방살충제, 살균제, 쥐약에 관한 법률’(FiFRA: The Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act)는 살충제를 판매·배포·사용을 규제하는 생산 허가법이다. 동법은 인체나 환경에 영향에 미치는 살충제나 장비를 등록하는 기준을 마련하고 있다. 일반적으로 등록되지 않은 살충제는 법에서 면제가 되어 있지 않으면, 소유·저장·배포·수령·선적할수 없다. 살충제 등이 판매가 되기전에 환경보호청의 심사와 등록을 해야 하고 그렇지 않으면 판매나 배포가 금지된다.

72) 1966년 국가야생보호지역시스템관리법(The National wildlife Refuge System Administration Act)은 철새 등 야생동식물의 서식을 보호하기 위한 지역을 지정하고 관리하도록 하는 법률인데, 그 뿌리는 1903년에 시어도어 루스벨트 대통령이 플로리다의 대서양해변지역을 펠리컨 보호지역으로 지정한 시기까지 거슬러 올라간다.

73) 1970년에 제정된 미국의 국가환경교육법(National Environmental Education Act)는 환경에 대한 교육이 인간에게 중요한 환경의 질을 개선하는데 있어 중요하게 파악하고 있다.

동물보호법', '멸종위기종자보호법'⁷⁵⁾, '국립 숲 관리법', '알래스카 토지보존법' 등이 제정·시행되고 있다. 특히 미국은 CITES를 세계 최초로 비준하고 1973년 자국내 이행법률인 「멸종위기종자보호법」을 제정하였는데, 동법은 멸종위기에 처한 야생동식물 보호를 위한 포괄적 내용을 규정하고 있어 동식물보호와 관련된 세계 각국의 입법정책에도 영향을 주었다.

또한 미국은 자국영토 밖의 야생동식물보호에도 적극적인 보호정책을 취하고 있는데, 남극보존법⁷⁶⁾, 아프리카코끼리보존법⁷⁷⁾, 야생조류보존법⁷⁸⁾, '코뿔소 및 호랑이 보존법'⁷⁹⁾ 등을 제정하여 전 세계에 서식하는 야생동식물

74) 1971년 '항공기에서의 수렵을 금지법'(The Marine Mammal Protection Act)은 돌고래, 물개 등 해양포유동물을 괴롭히거나 사냥·포획하거나 죽이는 행위를 금지한 법률이다.

75) 미국에서 멸종위기로 인해서 개체수가 얼마 남아 있지 않은 서식지 파괴와 무분별한 포획을 막기 위해 제정된 희귀동물보호법(ESA: Endangered Species Act)에 의하면, 멸종위험에 처한 동물의 목록, 멸종위험에 처한 동물의 서식지, 멸종동물 포획금지 등에 대해서 규정을 하고 있다. 동법은 멸종위기의 종 보호를 위한 연방권한 확대에 관해서 규정되어 있으며 주 프로그램지원과 연방기관간의 조정에 관하여 규정하고 있다.

76) 1978년 남극보존법(The Antarctic Conservaton Act)은 남극의 환경, 그 중에서도 절멸 위기에 처한 고래와 물개 등 동식물을 보호하기 위한 법률이다.

77) 1988년 아프리카코끼리보존법(The African Elephant Conservation Act)은 당시에 절멸위기에 처한 것으로 판단되었던 아프리카 코끼리를 보존하기 위한 미국 차원의 법률로서,코끼리를 보호하고 밀렵을 단속하는 아프리카 국가들에게 경제적 지원을 하는 내용을 담고 있다.

78) 1992년 야생조류보존법(The Wild Bird Conservation Act)은 CITES에 의해 보호되는 야생조류의 수입을 금지하고 중남미 등지에 서식하는 희귀야생조류를 보호를 위해 미국 차원의 지원책을 취하도록 한 법률안이다.

79) 1994년 '코뿔소 및 호랑이 보존법'은 아프리카의 코뿔소와 시베리아의 호랑이가 멸종위기에 처해졌던 비상상황에 대처하기 위한 미국 차원의 법률

보호를 위해 노력하고 있다.⁸⁰⁾ 이러한 정책은 철새 등과 같이 야생동식물 중 상당수가 한 곳에만 머물면서 살지 않고 여러 지역을 이동하면서 서식하는 특성을 고려하여 장기적·사전예방적인 측면에서 야생동물을 효과적으로 보호하기 위한 것으로 볼 수 있다.

2) 야생동식물 정책의 특징

미국은 우리나라 보다 훨씬 더 광활한 국토와 해수지역을 가지고 있어 야생동식물을 관리감독하기가 사실상 쉽지 않다. 보호해야 할 야생동식물의 수와 서식지가 많은 것은 물론 사냥에 이용되는 엽총, 어획도구, 이동차량 등 사냥도구도 최신화·정교화된 것이 많기 때문이다. 그럼에도 불구하고 미국은 ‘항공기에서의 수렵 금지법’, ‘멸종위기종자보호법’, ‘종합환경보상법’ 등과 같은 야생동식물보호와 관련된 여러 법제도를 통해 야생동식물을 성공적으로 보호하고 있는데 그 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 미국에서는 「국가환경정책기본법」에 규정된 영향평가제도의 실시를 통해 장기적 관점에서 야생동식물의 개체수 및 서식지를 파악하고 이를 근거로 야생동식물을 관리해 나가고 있다.

둘째, 넓은 국토 면적 등을 고려하여 공공기관은 물론 그린피스 등과 같은 민간단체, 지역 주민의 협력과 공조를 통해 동식물의 무분별한 남획·채취 등을 단속함으로써 시간적·인력적·비용적 측면에서 효율성을 높이고 있다.

이다. 이 법률은 코뿔소와 호랑이로 만든 제품 등의 국내 거래와 수입을 엄금하고, 코뿔소와 호랑이를 보호하는 국가들을 지원하도록 하고 있다.

80) 미국은 수렵, 낚시 등에 대해 연방법의 테두리 안에서 각 주의 사정을 고려해 규제하고 있다. (이상돈, “야생동식물보호법에 대한 고찰”, 중앙대학교 법학 연구소, 법학논문집 제32집 제2호, 2008, p143~145)

셋째, 야생동식물을 불법적으로 포획·채취했을 경우 엄격한 제재조치를 시행함으로써 밀렵·밀거래를 방지하고 있다.

넷째, 자국영역은 물론 아프리카, 중남미, 남극 등의 야생동식물을 보호하기 위한 법률들을 마련하여 세계 각국의 야생동식물을 보호하고 있다. 철새, 바다거북이 등과 같이 많은 야생동식물들이 한곳에서만 머물지 않고 여러 지역을 이동하면서 살아가기 때문에 이러한 법제도는 야생생물 보호에 실효성이 있으며, 자국 내에서는 이미 멸종이 되어버린 야생동식물이 외국에서는 살아있는 경우도 적지 않기 때문에 향후 야생동식물의 보전과 복원을 위해서도 유용한 제도라 할 수 있다.

다섯째, 대부분의 국가들이 「야생동식물보호법」 등을 통해 멸종위기종에 대한 통합관리를 시행하고 있는 반면, 미국은 흰머리독수리, 코끼리 등 특정 야생동식물을 대상으로 하는 법제도를 시행함으로써 특정 개체의 보호에 효율성을 기하고 있다.

여섯째, 「항공기에서의 수렵 금지법」 등 최신의 사냥도구를 사용하여 이루어지는 대규모 포획을 규제함으로써 야생동식물의 급격한 개체수 감소와 멸종을 방지하고 있다.

일곱째, 「국가환경교육법」을 기반으로 야생동식물의 밀렵 및 밀거래 방지 등 환경보호 교육을 실시하여, 야생동식물보호와 관련한 시민의식 제고와 민간 참여 분위기를 조성함으로써 야생동식물보호에 대한 근본적인 대책 마련에 활용하고 있다.

3. 국내 사례와의 유사점 및 차이점

중국은 우리나라와 유사하게 사육곰 정책을 시행하고 있다. 그러나 그 시행목적이나 방법에 있어서 몇 가지 차이점을 보인다.

우선, 중국의 사육곰 정책은 국가 주도하에 시행되고 있으며, 약재용 응답 수요 충족과 멸종 위기를 대비한 인공 개체수 확보를 목적으로 사육곰 정책의 지속적 유지를 천명하고 있다. 이에 반해 우리나라의 사육곰 정책은 목적과 향후 지속성 여부가 분명하지 않아 정책의 신뢰성 훼손은 물론 지속적인 논란의 원인이 되고 있다. 최소한의 방향성만이라도 명확히 제시하여 사육곰 정책을 둘러싼 논란을 정리할 필요가 있겠다.

둘째, 중국의 사육곰 정책이 국내외 환경단체들의 비판에도 불구하고 명확한 목표 설정과 정책 시행과정에서 발생한 문제(야생곰 불법 포획 및 열악한 사육환경 등) 해결을 통해 일관성 있게 추진되고 있는 반면 우리나라의 사육곰 정책은 국내외 환경단체 비판 및 여론에 취약한 모습을 보이고 있는데, 이는 국내 응답 수요 등을 고려할 때 사육곰 정책의 타당성 부족 등에 기인한 측면이 크다고 할 수 있다.

셋째, 사육곰 정책 정비과정에서 관련 부처와 이해관계자의 적극적인 참여와 협조가 이루어졌다는 점이다. 주관 부처인 임업국은 의약국 등 관계 부처와 긴밀한 공조관계를 유지하였으며, 제도시행은 사육농가와 전문가가 참여하는 공식 회의 등을 통해 공지되고 의견수렴이 이루어졌다. 관계부처와의 정책 공조는 부족했던 반면 이해관계자 참여는 다소 과도하게 이루어졌던 우리나라의 상황과 대비되는 측면이라 할 수 있다.

넷째, 정책 시행과정에서 참여도를 높이기 위해 사전 가이드라인 제공 및 인증 마크 부여 등 제도 준수에 따른 인센티브 정책이 함께 시행되었다는 점이다. 이는 강력한 단속에도 사육농가들이 큰 반발 없이 정부 정책에 순응하는 주요 기재가 되는데, 용도변경 이외에 단속 위주의 정책으로

농가 반발에 직면해 있는 우리나라 상황에서 고려가 필요가 있는 내용이라 할 수 있다.

미국의 야생동식물 보호정책의 가장 큰 특징은 특정 동식물을 대상으로 하는 개별법 제정과 야생동식물 보호의 실효성 확보를 위해 관리범위를 전 세계로 확대하고 있다는 점이다. 동식물 보호의 실효성 제고를 위해 개별법 제정은 도입 필요성을 검토해 볼 필요가 있으며, 이는 사육곰 관련 특별법 제정의 논거로서도 의미를 가진다고 할 수 있다. 야생동식물 관리 범위와 관련한 미국의 정책은 국력이 기반이 되기 때문에 가능한 정책이라 할 수 있으나, 향후 동식물 자원에 대한 국가 주도권 경쟁 등을 고려할 때 이들 법제에 대한 상세한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

第6章 결 론

第1節 연구 결과의 요약

본 연구는 서론에서 언급한 바와 같이 사육곰 폐지 정책형성 과정에 대한 분석을 통해, 첫째 피해의 범위 및 강도가 크지 않고 정책 대상집단이 소규모인 사육곰 문제가 어떻게 정부의제로 진입(정책의제화에 성공)할 수 있었는지, 둘째 사육곰 폐지 정책형성 과정에서 발생한 주요 정치적 사건은 무엇이며, 그 역할과 의미는 무엇인지, 셋째 사육곰 폐지 정책형성 과정에서 주요 정책참여자 누구이며, 역할의 무엇인지, 정책참여자들은 자신의 목적 달성을 위해 어떤 형태로 네트워크를 구축하고 활용했는지, 넷째 사육곰 폐지 정책형성 과정에서 정책선도자로 활동한 환경단체의 역할과 한계는 무엇이며, 정책선도자에게 필요한 능력과 재원은 무엇인지, 다섯째 사육곰 폐지 정책형성 과정에서 논의된 주요 정책대안과 정책대안 논의 과정에서 정책 거버넌스(사육곰 관리대책 마련을 위한 민관정책 협의체)의 역할을 무엇인지, 여섯째 기존의 환경정책과 대비되는 사육곰

폐지 정책의 특징은 무엇이며, 원인자책임 원칙 등 환경정책 주요 원칙의 적용 가능성과 보완 원칙의 도입 필요성이 있는지, 일곱째 해외 유사 사례와의 비교·검토를 통한 국내 사육곰 정책의 문제점 및 시사점 도출 등이었다.

첫번째 물음과 관련하여, 사육곰 문제가 사회적 이슈화를 거쳐 정책의제화하는 과정에서는 수차례에 걸친 사육곰 탈출 사건과 WCC의 사육곰 폐지 권고안 채택 등의 정치적 사건이 주요한 역할을 하였다. 사육곰 탈출 사건은 사육곰 문제가 국민의 안전과 연계될 수 있음을 보여주는 사례로 국민적 관심을 일으키는 역할을 하였으며, WCC 권고안은 각 나라의 정책에 대한 직접적 기속력을 가지고 있지는 않으나 우리 정부가 주재하고 참여한 회의에서 사육곰 폐지 권고안이 채택됨에 따라 향후 정부가 사육곰 폐지에 적극적으로 나설 수밖에 없는 실질적인 기속력을 부여했다는 데 의미가 있다.

다만 이러한 정치적 사건은 정치권이 법안을 발의할 수 있는 명분을 제공하는 등 정책의 창을 여는 촉발기재(trigger device)로서 역할을 하였으나 특별법 제정이 지연된 점 등을 고려할 때, 정책결정 과정에서의 역할은 크지 않았던 것으로 볼 수 있다. 이는 사육곰과 관련한 정치적 사건의 강도가 상대적으로 크지 않고 그 영향이 지속적이라기보다는 단발적 성격에 기인한 것으로, 이러한 사례 분석 결과는 “정책의 창을 여는데 정치의 흐름이 중요하나 정책결정을 담보하지는 않는다.”는 기존 이론(Kingdon : 1995)이 타당함을 확인시켜 주는 결과라 할 수 있다.

사육곰 폐지 정책형성 과정에서 공식적 참여자로서 국회와 정부(환경부, 기재부 등), 비공식적 참여자로서 환경단체(녹색연합 등)와 사육농가(사육곰협회), 정책전문가 등이 참여하였다.

사육곰 정책형성과정에서 주관부처인 환경부는 정책의제화시기에는 지침 개정 등의 소극적인 태도를 보이다가 특별법안 발의를 계기로 전문가 연구 실시, 민관협의체 운영, 사육곰 증식금지 관련 예산 확보 추진⁸¹⁾ 등

적극적 자세로 전환한다. 한편 정치권의 사육곰 정책 참여와 관련하여 야당은 특별법안 발의 등을 통해 정책 논의를 주도가 나간 반면, 여당은 뒤늦게 사육곰 관련 법안을 발의하긴 하였으나 정책 이슈에 대한 주도권을 잃은 상황에서 적극적인 참여와 관심을 표명하지는 않았던 것으로 확인된다.

환경단체인 녹색연합은 2차례에 걸친 대국민 설문조사를 비롯하여 응답 거래에 대한 실태조사, 한의약협회 설문 등 다양한 형태의 문제제기와 대안 제시 등을 통해 사육곰 문제의 이슈화에 정책선도자로서의 역할을 하였으며, 사육농가 및 세계동물보호협회(WSPA :World Society for the Protection of Animals), 야당 의원 등과 네트워크 형성을 통해 특별법안 발의 등의 성과를 도출한다. 그러나 녹색연합과 연계하여 야당 측에서 발의한 특별법안은 구체적 시행방안 미비, 과도한 예산소요 등으로 정책결정에 이르지 못하는 못한다.

환경단체는 정책결정의 직접적 참여자가 아니므로 자신의 정책을 지지해주는 정부나 정치권과의 네트워크에 큰 영향을 받게 되는데, 사육곰 폐지 정책형성 과정에서 나타난 녹색연합의 활동 양태는 정부와는 대립적 관계를 유지하면서 야당의 지지에 의존하여 정책 과정에 참여한 측면이 강하다. 이러한 형태의 네트워크 구축은 소관 부처와 다수당인 집권 여당의 지지를 상실함으로써 정책선도자로서의 역할을 저해하는 요인으로 작용하였다.

환경문제 및 환경정책에 대한 환경단체의 역할과 관련하여, 일반적으로 환경문제는 이로 인해 피해를 받는 집단이 사회적 약자인 경우가 많고 환경 정책의 시행에 따른 비용은 큰 반면 편익을 누리는 집단은 광범위하고 장기간에 걸쳐 나타나는 특성 때문에 무의사결정(non decision making)이 일어나기 쉽다. 환경단체의 정책참여는 이러한 환경문제의 정책의제화에 기여할 수 있다는 측면에서 필요하고 바람직하다. 그러나 환경문제의 과도한

81) 사육곰 증식금지 조치 등을 위해 2014년 예산(정부안)으로 약 10억원 반영 (2014년도 환경부 예산안, '13.7)

부각은 사회 전체적으로 비효율성을 양산할 수 있으며, 정책의 본질을 모호하게 할 수 있다는 점을 상기할 필요가 있다.

사육곰 사례에서 녹색연합은 정부책임 전제하에 사육곰의 국가 매입 및 예산 지원을 통한 위탁관리 등을 지속적으로 주장하는데, 이러한 내용의 정책 시행을 위해서는 수백억원이 소요된다. 곰 998마리를 위해 255억원의 예산을 투입하고, 곰 100마리를 기르는 농가에 10억원을 보상하는 것이 과연 사회 전체적으로 효율적이고 일반 국민들이 이러한 정책수단을 수용할 수 있을지는 의문이다.

한편, 사육곰 폐지 정책형성 과정에 참여한 정책참여자를 제2장 제2절에서 기술한 O'Riordan의 환경 인식체계에 따라 분류해 보면, 녹색연합은 진보적 생태지향주의 입장에 가까우며, 환경부는 진보적 기술지향주의, 기재부는 보수적 기술지향주의에 가깝다고 할 수 있다.

사육곰 폐지 정책형성 과정을 살펴보면 각 행위자간의 이러한 인식체계의 차이가 사육곰 문제를 지금까지 끌고 온 결정적인 요인이라 할 수 있는데, 이러한 인식차를 좁히는 것이 사육곰 문제 해결을 앞당기는 선제적 요건이 될 것으로 판단된다.

<표20, 사육곰 폐지 정책 참여자의 환경 인식체계 분류>

구 분	진보주의	보수주의
생태지향성	진보적 생태지향주의 (급진적 환경주의, 행동주의)	보수적 생태지향주의 (온건생태주의, 소규모자급자족주의)
	녹색연합	-
기술지향성	진보적 기술지향주의 (타협적 성장주의, 환경관리주의)	보수적 기술지향주의 (기술만능주의, 성장제일주의)
	환경부	기재부

* 사육농가와 정당은 구성원 간 차이가 있을 수 있어 제외한다.

정책대안의 흐름과 관련하여 정책의제화 시기의 정책대안은 각자의 입장을 대변하는 수준이었으나, 특별법 논의 시기에는 민관협의체 운영 등을 통해 비현실적 대안(특수 가축으로의 분류 등)들이 제외되고 증식 금지 조치에 대한 합의를 도출하는 등 소기의 성과를 거둔다.

사육곰 정책사례에서 확인할 수 있었던 사실은 정책의제화에 있어서는 정치적 흐름과 문제의 흐름이 중요한 역할을 하나 의제화된 정책이 결정에 이르기 위해서는 대안의 흐름이 매우 중요하다는 점이었다. 정치적 사건 등을 계기로 정책의 창이 열리더라도 대안의 준비되어 있지 않거나 대안에 대한 합의점 도출이 어려운 경우 정책결정이 어려워진다는 것인데, 사육곰 정책사례에서는 특히 정책 시행에 소요되는 재원의 규모와 투입 타당성이 정책결정을 이끌어 내는데 매우 중요한 요인으로 작용하였다.

정책대안 흐름과 관련하여 주목할 점은 특별법안 제정 논의가 법안의 내용, 즉 대안에 대한 이견(전부매입 또는 일부매입, 매입불가 등)에서 비롯되었음을 고려할 때, 바람직한 대안을 마련하는 것도 중요하지만 이해 당사자간의 합의된 대안이 정책결정을 위해 중요하다는 사실을 보여준다. 이와 관련하여 이해관계자가 함께 참여하는 정책 거버넌스(민관정책 협의체)가 협의·조정에서 중요한 역할을 할 것으로 판단된다.

사육곰 정책의 특성 및 환경원칙 적용 가능성과 관련하여, 물과 대기 등의 환경재는 공공재⁸²⁾로서 특성을 가진다. 따라서 시장실패(market failure)⁸³⁾로 인한 정부개입의 필요성이 인정되고 이러한 논리를 기반으로

82) 모든 사람들이 공동으로 이용할 수 있는 재화 또는 서비스로 그 재화와 서비스에 대하여 대가를 치르지 않더라도 소비 혜택에서 배제할 수 없는 성격을 가진다. 일반적으로 시장가격이 존재하지 않으며 수익자부담의 원칙도 적용되지 않는다. 또한 비배제성의 특성이 있어 비용을 부담하지 않는 사람도 공공재의 이익을 누릴 수 있어 이른바 ‘무임승차(free rider)’의 문제가 발생한다.

정부는 각종 행위규제와 원인자부담 원칙, 협력의 원칙 등을 적용하여 필요한 재원을 마련해 왔다.

그러나 사육곰 정책은 기존의 환경정책과 다른 몇 가지 특성을 가지고 있다. 우선, 사육곰 정책은 문제의 출발점이 정부의 정책변동에 기인하고 있어 원인자책임 원칙의 적용이 쉽지 않다는 것이다. 환경정책 또한 다른 정책과 마찬가지로 대내외 환경변화에 따른 정책변동(규제 강화 또는 완화, 사후 규제에서 사전규제, 규제에서 유인 등)이 일어나는데 이러한 정책 변동으로 인해 추가적 규제나 비용 부담을 하게 되는 자에 대해서는 사전 고지나 유예기간 등을 통해 그 피해를 최소화시킨다. 그런데 사육곰 문제는 처리를 위한 충분한 유예기간이 있었다는 정부입장과 정부가 장려해서 사육을 시작했으므로 유예기간이 아니라 보상이 필요하다는 농가 주장이 모두 성립할 수 있어 원인자 설정이 어렵다는 것이다.

이와 관련하여, 사육곰 문제의 실질적 해결을 위해서는 지금이라도 원인자 공방보다는 문제의 쟁점을 명확히 하고 해결책 마련과 시행을 위한 상호협조가 필요하다고 하겠다. 우선 곰사육 정책의 폐지가 필요하다면 폐지 의사를 분명히 하고, 소요 재원은 양측에 일정 부문 책임의 여지가 있으므로 공동책임의 원칙을 적용하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이와 관련하여 환경단체 또한 환경문제에 대한 책임 있는 구성원으로서 비용을 일부를 부담하는 방안 또한 고려해 볼 필요가 있다. 최근 민간부문에서 주도하고 있는 국민신탁운동(national trust) 운동⁸⁴⁾ 등은 좋은

83) 외부효과 등으로 시장기구(mechanism)가 그 기능을 제대로 발휘하지 못하여 자원이 효율적으로 배분되지 못하는 상태를 말하며, 모든 경제부문을 시장 기능에만 맡겨 정부가 관여하지 않을 경우 자원배분이나 소득분배에 있어 형평성과 공정성을 잃게 되는 결과가 초래될 수 있다.

84) 국민신탁운동은 보존가치가 있는 자연이나 역사 건축물과 그 환경을 기부금, 기증, 유언 등으로 취득하여 이것을 보전, 유지, 관리, 공개함으로써 차세대에게 물려주는 것을 목적으로 하는 시민운동이다.(시사상식사전, 박문각)

사례가 될 수 있을 것으로 판단된다.

사육곰 정책의 또 다른 특징으로는 물과 대기, 토양 등은 오염될 경우 인체의 피해가 빠른 시점에 나타나기 때문에 국민적 관심과 참여가 큰 반면, 야생동식물의 훼손으로 인한 피해는 장기간의 시간이 흐른 후에 나타나기 때문에 관련 정책에 대한 국민의 요구 수준이나 강도가 상대적으로 크지 않다는 것이다. 이러한 특징은 설문 조사 등에서 응답용 곰 사육에 대한 반대 의견 높게 나타났음에도 불구하고 사육곰 폐지 정책 결정이 오랜 기간 지연되는 주요 요인이 되었다고 할 수 있다. 사육곰 문제가 국회에서 논의되는 과정을 살펴보면 이러한 주장이 보다 분명해 지는데, 제18대 국회에서는 4대강 문제 등으로 적극적 논의가 이루어지지 않았으며 제19대 국회에 들어와서는 가습기법 처리 등 다른 현안에 밀려 본격적인 논의가 이루어지지 못하였다. 이는 야생생물 정책이 정치권의 논의에서 상위에 위치하고 있지 못함을 보여주는 근거라 할 수 있다.

사육곰 정책과 관련하여 우수 사례로 평가받고 있는 중국 정책의 주요 특징을 살펴보면, 우선 정부 차원에서 곰사육 정책의 목적과 향후 지속성을 분명히 하고 면밀한 실태 조사와 관련 규범 정비, 야생곰 불법포획 및 불법거래 행위에 대한 단속 조치 등이 실시된다. 정부의 이러한 강력한 의지 표명과 일관된 정책 시행은 소규모 영세농의 자연스런 도태와 사육환경 개선, 응답 제품의 품질제고, 유통 투명화 등의 효과로 이어진다. 특히 이 과정에서 주관 부처인 임업국을 중심으로 의약국 등 유관부처와의 원활한 공조를 통해 정책의 신뢰성을 확보하고, 이해관계자(사육농가 및 한약협회 등)와의 지속적인 소통을 통해 정책대상집단의 순응을 이끌어 낸다.

중국의 사육곰 정책은 우리나라 사육곰 정책과 몇 가지 차이점이 있음을 알 수 있는데, 우선 중국은 우리나라보다 일찍 CITES에 가입하여 회원국으로 활동하고 있음에도 곰사육 및 응답 판매 필요성을 명확히 하고 있다는

것이다⁸⁵⁾. 이는 중국의 정치적·문화적 특성에 기인한 측면도 있으나 국제협약에 가입하고 이행함에 있어 자국의 사정과 입장을 충분히 고려하고 있음을 반증하는 것이라 할 수 있다.

환경정책의 경우 문제의 광범위성으로 국제협약(기후변화협약, 바젤협약⁸⁶⁾ 등)이 먼저 채택되는 경우가 많으며, 개별 국가는 자국 사정을 고려하여 이에 가입하고 국내 이행 법령을 정비하는 경우가 일반적이다. 우리나라의 경우 다소 준비가 부족한 상태에서 정치적 이유 등으로 국제협약에 가입하거나 국제협약의 이행에 대해 민감하게 대응하는 경우가 많은데, 국제협약을 이행하는 것은 국제 사회의 일원으로서 당연히 이행할 책무이기는 하나 충분한 사전 검토와 국내 상황에 대한 점검이 선행될 필요가 있다.

중국 사육곰 정책의 또 다른 특징으로는, 정부가 선도적으로 사육곰 정책의 문제점 파악 및 제도 정비를 시행했다는 점이다. 사육곰 문제의 바람직한 정책결정을 위해 우리 정부도 환경단체나 정치권 영향에서 벗어나 능동적 대응이 필요한 시점으로, 우선 명확한 정책목표를 설정하고 그동안 축적된 전문성을 기반으로 정책대안을 정비하는 한편 관계부처 공조 및 이해관계자 설득 등도 적극적으로 추진해 나갈 필요가 있겠다.

85) 자국 내에서 곰을 사육하고 응답을 판매하는 것은 CITES 위반이 아니다.

86) 1976년 이탈리아 소베소에서 발생한 다이옥신 유출사고 때 증발한 폐기물 41배럴이 1983년 그린피스(Green Peace)에 의해 프랑스의 한 마을에서 발견되면서 국제적인 문제가 대두되었다. 그 후 여러 사건이 발생하여, 1987년 6월 '유해폐기물의 환경적으로 건전한 관리를 위한 카이로 지침과 원칙'이 채택되었으며 1989년 3월 카이로 지침을 바탕으로 스위스 바젤에서 세계 116개국 대표가 참석한 가운데 채택되어 1992년 5월 5일 발효되었다. 우리나라는 1994년 3월 가입하였으며 관련 국내법인 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」이 그해 5월부터 시행되었다.

마지막으로 중국 입법국은 농장과 웅담 등 곰 관련 상품의 유통을 정비하는 과정에서 좌담회 등을 통해 이해관계자의 의견을 수렴하고 정부의 정책방향에 대한 메시지 전달기재로 적절히 활용했다는 것이다. 이는 향후 정책시행 과정에서 정책저항을 최소화하고 오류를 줄이는 역할을 하게 되는데, 우리 정부도 민관협의체 등 이해관계자와의 의사소통 채널을 지속적으로 유지하고 활용할 필요가 있겠다.

第2節 정책적·이론적 시사점 및 한계

1. 정책적·이론적 시사점

본 연구의 시사점은 다음과 같다. 첫째 다른 환경정책과 마찬가지로 사육곰은 공공재로서 특징을 가지고 있어 최고의사결정자가 주도적으로 나서지 않을 경우 정책의제화가 쉽지 않았으나, 정책선도자로서의 환경단체의 역할과 지속적으로 발생한 정치적 사건으로 등의 영향으로 정책의제화에 성공한다. 그러나 정책의 창이 열렸음에도 정책대안에 대한 참여자간 합의·조정 실패로 정책결정에는 이르지 못하게 되는데, 이는 Kingdon이 정책의 창 이론을 통해 주장한 내용이 사육곰 정책사례에도 적용될 수 있음을 보여 주는 것이라 할 수 있다.

둘째, 정치적 사건은 정책의제화와 정책의 창을 여는데 중요한 역할을 하지만 정책결정을 이끌어 내지는 못한다. 특히 정치적 사건의 영향이 크지 않고(인명 피해 등) 지속적이지 못할 경우 이러한 경향은 심화되는데, 환경정책과 관련하여 국민의 건강 및 안전과 직접적으로 연관된 수질 및 대기 오염 등의 정치적 사건은 정책결정에도 상당한 영향을 미칠 수 있으나, 야생생물 정책과 같이 피해가 직접적이지 않은 경우 정치적 사건만으로는 정책결정을 이끌어 내는 것이 쉽지 않다.

셋째, Kingdon에 따르면, 정책의 창은 짧은 시간에 열리기 때문에 정책 결정을 위해서는 준비된 대안과 정책선도자의 능력과 재원이 중요한데, 사육곰 폐지 정책 과정에서 확인된 것은 합리적 대안보다는 정책참여자간 합의가 이루어진 대안이 정책결정에 유리하며, 정책선도자 역량 중 협의·조정 능력이 정책결정에 중요한 영향을 미친다는 것이다.

넷째, 사육곰 폐지 정책형성 과정의 정책선도자는 환경단체(녹색연합)이며, 환경문제에 있어 환경단체가 참여는 환경문제의 무의사결정을 막는 등 긍정적 효과가 있으나, 환경문제의 과도한 부각으로 국가 전체 차원의 비효율성을 초래할 수 있다.

다섯째, 사육곰 폐지 정책형성 과정의 참여자를 O'Riordan 인식체계를 적용하여 분류할 경우, 환경부는 진보적 기술지향주의 입장을 취하였으며 녹색연합은 진보적 생태지향주의의 입장을 보인다. 이러한 결과는 여타 환경정책에서 나타난 정부와 환경단체의 인식체계(김병완, 2001: 102) 분류와 합치됨을 알 수 있으며, 이러한 견해차는 환경문제에 대한 인식 전환 및 환경정책 발전에 기여할 수 있으나, 사회적 갈등 심화의 원인이 될 수도 있다

여섯째 사육곰 문제의 해결을 위해서는 정부가 사육곰 정책에 대한 입장과 목표를 명확히 할 필요가 있으며, 소요 자원 마련과 관련하여 정부와 사육농가, 환경단체 등이 함께 참여하는 공동책임의 원칙 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 나아가 국내 환경정책의 바람직한 도출과 시행을 위해서는 환경문제와 관련하여 환경부와 환경단체간의 근원적인 인식차이를 좁히는 노력이 필요하다.

2. 연구의 한계

본 연구는 야생생물 정책의 일부분인 사육곰 폐지 정책 사례를 분석한 연구이다. 따라서 연구를 통해 얻어진 결론을 다른 야생생물 정책이나 환경정책으로 일반화하기에는 어려움이 따른다. 또한 본 연구는 방법론적으로 면담 등이 이루어지긴 하였으나, 문헌자료 등 2차 자료의 분석을 통해 연구가 진행되어 정책참여자의 실질적 의도를 파악하는데 일정한 한계를 가진다고 할 수 있다.

오늘날의 환경문제는 경제적·기술적 발전으로 그 양태가 복잡해지고 있으며 정책에 참여하는 이해관계자 또한 매우 다양하다고 할 수 있다. 본 연구에서는 사육곰 문제와 관련한 환경단체로서 녹색연합을 중점적으로 분석하였으며 환경부와 녹색연합의 관계와 인식체계 등에 대해 검토하였다. 현재, 우리나라에는 전국적으로 40여개가 넘는 환경단체가 활동 중 있으나 이들의 관심사나 행태, 활동기반 등에는 일정부분 차이가 있다. 향후 우리나라 환경정책의 전개 방향 등을 검토하기 위해서는 이들 단체 및 단체들 간의 네트워크, 정부와의 관계 등에 대한 보다 심도 깊은 연구가 필요하다고 할 수 있다.

또한 최근 지구온난화 등에 따른 생물다양성 손실 문제가 국제적 화두가 됨에 따라 자연환경분야에 있어서 국제 규범의 채택이 늘어나고 있다. 본 연구에서는 사육곰과 관련된 CITES 규정 일부만을 살펴보았는데 생물다양성협약이나 나고야 의정서 등 자연환경과 관련된 국제규범 체계와 국내 이행 법률 등에 대한 다각적 검토도 필요하다.

마지막으로 사육곰 정책 관련하여, 특별법안이 현재 국회에서 논의 중에 있는데, 향후 논의의 진행 과정과 결과에 대한 분석은 추가적으로 수행되어야 할 과제라 할 수 있다.

【참 고 문 헌】

1. 국내 단행본

- 김동옥 외(2005), 「환경정책론」, 그루
김병완(2001), 「환경정책의 논리와 실제」, 나남
남궁근(2008), 「정책학 : 이론과 경험의 연구」, 법문사
노화준(2007), 「정책학원론」, 박영사
박성복 · 이종렬(2000), 「정책학 강의」, 대영문화사
오석홍 · 김영평(2000), 「정책학의 주요이론」, 법문사
유훈(2009), 「정책변동론」, 대영문화사
이종수 외(2011), 「새 행정학」, 대영문화사
장덕제 외(2002) 「풀어쓴 정책학 강의」, 대경
정정길 외(2003), 「정책학원론」, 대명출판사
정희성 · 변병설(2011), 「환경정책론」, 박영사
주재현(2008), 「정책과정론」, 대영문화사

2. 국내 논문

- 고경훈 · 정인화(2008), '협상의 창 관점에서 바라본 정부간 갈등 연구',
한국공공관리학보 제22권 제4호
공병영(2003), '교원정년정책 변동과정 연구 : Kingdon의 정책흐름모형을
중심으로' 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
공병영(2012), '정책변동과정에서 집행평가의 영향에 관한 연구 : 외국어
고등학교 정책추진과정을 중심으로' 서울대학교 행정대학원 박사학위논문
김병준(2006), '외국인근로자 고용허가제 결정과정 분석 : Kingdon의 정책
흐름모형 적용을 중심으로' 서울대학교 행정대학원, 석사학위논문
김상숙(2013), 'Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 규제정책 형성 과정
분석 : 유통산업 규제정책 사례를 중심으로', 이화여자대학교 대
학원, 석박사학위논문

- 김시진(2012), 'Kingdon의 정책흐름모형에 의한 대학등록금 부담완화 정책 분석', 이화여자대학교 교육대학원, 석사학위논문
- 민상기(2008), 'Garbage Can Model을 이용한 민영건강보험 관련 정책 결정과정 분석 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로', 경희대학교, 석사학위논문
- 박상중(2013), '전시작전통제권 전환의 정치적 결정에 관한 연구 : 정책 흐름모형을 중심으로', 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원, 박사학위논문
- 박지환(2010), '한국의 온실가스 감축정책 결정과정에 대한 연구 : 정책 흐름모형과 정책옹호연합모형을 적용하여', 서울대학교 행정대학원, 석사학위논문
- 박하영(2007), '참여정부의 문화예술교육정책 형성과정 연구 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로', 서울대학교 행정대학원, 석사학위논문
- 양순호(2010), '경인운하정책의 변동요인에 관한 연구', 인천대학교 행정대학원 행정학과, 석사학위논문
- 이기영(2011), '석면피해구제법 형성과정에 관한 연구 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로', 서울대학교 행정대학원, 석사학위논문
- 이영재(2012), '지적재조사사업의 정책변동에 관한 연구 : 정책흐름모형을 중심으로', 숭실대학교 박사학위논문
- 이종윤(2013), '한국 의약분업정책의 형성과정에 관한 연구 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로' 평택대학교, 석사학위논문
- 이제경(2010), '한국장학재단설립등에관한법률의 정책결정과정에 관한 연구 : Kingdon의 정책의 흐름 모형을 중심으로', 연세대학교, 석사학위논문
- 정용일(2012), '첨단의료복합단지 조성 정책형성 연구 : 정책흐름모형과 Allison 모형의 비교분석을 중심으로' 성균관대학교 국정관리대학원 박사학위논문

3. 인터넷 및 기타자료

김민규 외(2012), '사육곰 실태조사 및 관리계획 수립연구', 충남대학교 산학협력단

박혜영 · 최은애(2007), '한국의 곰 사육정책을 말하다 : 환경부 야생동식물 보호법의 두 얼굴, 그 어둠의 사각지대', 숲 창간호

장인호(2013), '야생동식물의 지속가능한 보호에 관한 미국법제도 연구' 미국헌법연구 제24권 제1호

환경부(2003), '곰의 생태와 우리나라 곰의 연구'

www.assembly.go.kr

www.greenkorea.org

www.me.go.kr

www.yonhapnews.co.kr

4. 국외문헌

Kingdon, John W.(1984, 1995), Agenda, Alternatives and Public Policies, Boston and Toronto: Little, Boston and Company.

Kingdon, John W.(2003), Agenda, Alternatives and Public Policies (Second Edition), Newyork: longman.

Kingdon, John W.(2011), Agenda, Alternatives and Public Policies (Updated Second Edition), Newyork: longman.

Sabatier, P. A.(1998), Advocacy Coalition Framework of Policy Change and Role of Policy Oriented Learning Therein, Policy Sciences

Yin, R. K.(2003), 'Case Study Research : Design and Methods(third edition), Applied Social Research Methods Series, vol.5

Zaharidais. N.(2007), The Multiple Streams Framework : Structure, Limitations, Prospects, In Theories of the Policy Process, ed. Paul Sabatier. Boulder, Co : West Press

【 부 록 】

【 1 】 사육곰 관리를 위한 특별법안('13.3, 장하나의원 대표발의법안)

제1조(목적) 이 법은 「멸종위기에 처한 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약」에 따른 최소한의 의무를 이행하기 위하여 사육곰에 대한 학대 행위와 사육곰의 증식을 금지하고 사육곰을 국가가 직접 관리함으로써 사육곰의 사육자를 지원하고 곰의 사육실태를 개선하며 궁극적으로는 국내에서의 곰 사육을 금지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사육곰”이란 1981년부터 1985년까지 재수출을 목적으로 수입 또는 반입한 곰과 그 곰으로부터 증식되어 인공적으로 기르고 있는 곰(학술연구 또는 관람의 목적으로 기르고 있는 곰은 제외한다)을 말한다.

2. “사육곰 부산물”이란 사육곰에서 채취하거나 채취된 것을 가공한 혈액, 쓸개, 고기, 모피 등 대통령령으로 정하는 물건을 말한다.

3. “사육자”란 사육곰을 소유한 자로서 직접 기르거나 위탁 또는 임대하여 기르고 있는 자를 말한다.

제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 사육곰의 관리에 관하여는 다른 법률에 우선하여 적용한다.

제4조(사육곰 관리계획 수립) ① 환경부장관은 사육곰의 증식 및 곰의 사육을 금지하기 위하여 사육곰의 관리에 관한 계획을 수립·시행하여야 한다.

② 제1항의 계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사육곰의 관리에 관한 기본방향
2. 사육곰 증식 및 곰의 사육을 금지하기 위한 조사·연구에 관한 사항
3. 사육곰의 증식금지 조치 및 그 보상에 관한 사항
4. 사육자의 매수청구 및 협의절차 등에 관한 사항
5. 사육곰의 위탁·관리 및 재정지원에 관한 사항

6. 사육곰의 용도변경 기준·대상·기한 등에 관한 사항

7. 그 밖에 곰 사육의 관리에 필요한 사항

③ 환경부장관은 제1항에 따라 계획을 수립할 경우에는 관련 단체 및 이해관계가 있는 자의 의견을 들어야 한다.

④ 제1항의 계획 수립·시행 및 변경 등에 관한 사항은 환경부령으로 정한다.

제5조(사육곰 실태조사 등) ① 환경부장관은 제4조에 따른 계획을 효율적으로 수립·시행하기 위하여 사육곰에 대한 건강검진, 유전자분석 등 실태조사를 실시하여야 한다.

② 환경부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장, 관련 단체 및 개인에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 자는 특별한 사정이 없으면 요청에 따라야 한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 실태조사의 범위·내용·절차 등에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

제6조(사육곰 학대금지) 누구든지 사육곰에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 독극물 사용 등 잔인한 방법이나 다른 사람에게 혐오감을 주는 방법으로 죽이는 행위

2. 도구나 약물을 사용하여 고통을 주거나 상처를 입히는 행위

3. 살아있는 상태에서 혈액, 쓸개 또는 그 밖에 생체의 일부를 채취하거나 채취하는 장치 등을 설치하는 행위

제7조(사육곰 증식금지) ① 사육자는 제4조에 따른 사육곰 관리계획에 따라 사육곰(출생일부터 10개월 이내의 사육곰은 제외한다)에게 불임 또는 거세시술 등 수의학적 방법으로 증식금지 조치를 하여야 한다. 다만, 임신 중인 사육곰에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 증식금지 조치를 하여야 한다.

② 사육자는 제1항에 따른 증식금지 조치를 실시할 때까지 사육곰을 교배시켜서는 아니 된다.

③ 사육자는 제1항에 따른 증식금지의 조치결과를 환경부장관에게 신고하여야 한다.

④ 제1항 및 제3항에 따른 증식금지 조치의 기준·방법 및 증식금지 조치결과의 신고방법에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

제8조(증식금지에 따른 보상) 환경부장관은 제7조제1항에 따라 증식금지 조치를 한 사육자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 증식금지 조치결과를 신고한 날부터 3개월 이내에 보상금을 지급하여야 한다.

제9조(사육곰의 매수) ① 환경부장관은 대통령령으로 정하는 사육곰에 대하여 사육자의 매수청구가 있는 경우에는 그 사육곰을 매수하여야 한다.

② 제1항에 따른 사육곰의 매수절차 및 매수가격 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(매수한 사육곰의 관리) ① 환경부장관은 제9조에 따라 사육곰을 매수한 경우 적정한 관리를 위하여 필요한 때에는 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 자에게 사육곰의 관리를 위탁할 수 있다.

② 제1항에 따라 사육곰의 관리를 위탁받은 자는 사육곰이 위생적인 환경에서 생존할 수 있도록 필요한 시설·설비 등을 갖추어야 하고, 매년 사육곰의 관리현황을 환경부장관에게 보고하여야 한다.

③ 제2항에 따른 시설·설비, 관리현황 보고에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

제11조(가공품의 재료 사용 등의 금지 등) ① 누구든지 사육곰을 가공품의 재료로 사용하거나 타인에게 양도(매매·증여나 그 밖의 소유권변동을 수반하는 모든 행위를 포함한다. 이하 같다) 또는 임대하여서는 아니 된다.

② 누구든지 사육곰 부산물을 취득(사육곰 부산물을 사용하여 만든 음식물 또는 추출가공식품을 먹는 행위를 포함한다. 이하 같다)·양수·운반·보관하거나 그러한 행위를 알선하여서는 아니 된다.

제12조(보고·검사 등) 환경부장관은 사육곰의 관리를 위하여 필요한 때에는 사육자 및 제10조제1항에 따른 사육곰의 관리를 위탁받은 자에게 보고를 명하거나 자료를 제출하게 할 수 있으며, 관계 공무원으로 하여금 사육자 및 제10조제1항에 따른 사육곰의 관리를 위탁받은 자의 사무실, 사업장 등에 출입하여 사육곰, 관계 서류 또는 그 밖의 물건을 검사하거나 관계인에게 질문하게 할 수 있다.

제13조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제7조제1항 및 제2항을 위반하여 증식금지 조치를 하지 아니하거나 사육곰을 교배시킨 자

2. 제11조제1항을 위반하여 사육곰을 가공품의 재료로 사용하거나 타인에게 양도 또는 임대한 자

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제6조를 위반하여 사육곰에 대하여 학대행위를 한 자

2. 제11조제2항을 위반하여 사육곰 부산물을 취득·양수·운반·보관하거나 그러한 행위를 알선한 자

제14조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제5조제2항을 위반하여 자료를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 자(중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제외한다)

2. 제7조제3항을 위반하여 증식금지 조치결과를 신고하지 아니하거나 거짓으로 신고한 자

3. 제10조제2항을 위반하여 사육곰의 관리현황을 보고하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자

4. 제12조를 위반하여 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자

또는 자료를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 자

② 제1항에 따른 과태료는 환경부장관이 부과·징수한다.

부 칙

이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제11조는 공포 후 10년이 경과한 날부터 시행하되, 제7조제1항 및 제2항을 위반한 사육자에 대하여는 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

【 2 】 사육곰의 증식금지·보전 및 용도변경 등에 관한 특별법안('13. 6, 최봉홍의원 대표발의법안)

제1조(목적) 이 법은 사육곰이 가공품 재료용으로 추가적으로 증식되는 것을 금지하고 이에 따른 손실을 보상하며 용도제한에 관한 특례를 규정함과 동시에 보전가치가 있는 개체는 적정하게 보전·관리될 수 있도록 하여 「멸종위기에 처한 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약」에 따른 국제적 멸종위기종인 곰이 가공품 재료용으로 사육되는 정책을 조기에 증식하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사육곰”이란 1981년부터 1985년까지 재수출을 목적으로 수입 또는 반입한 곰과 그 곰으로부터 증식되어 인공적으로 기르고 있는 곰으로서 환경부령으로 정하는 곰을 말한다.
2. “관람용등 사육곰”이란 관람, 전시 또는 학술연구 등 환경부령으로 정하는 목적으로 기르거나 증식하는 사육곰을 말한다.
3. “사육자”란 사육곰을 소유한 자로서 직접 기르거나 위탁 또는 임대하여 기르고 있는 자를 말한다.

제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 사육곰의 관리에 관하여는 다른 법률에 우선하여 적용한다.

제4조(국가 등의 책무) ① 국가는 사육곰의 종합적인 관리대책을 수립·시행하고, 사육곰과 관련되는 국제협약을 준수하여야 한다.

② 사육곰의 사육자는 사육곰 관리를 위한 국가의 시책에 적극 협조하여야 한다.

③ 모든 국민은 사육곰에 대한 학대행위 금지 등 사육곰의 복지 구현을 위하여 적극 노력하여야 한다.

제5조(실태조사 등) ① 환경부장관은 사육곰의 적정한 관리를 위하여 사육곰에 대한 유전자 분석, 개체수 확인, 건강 상태 등의 실태를 조사

하여야 한다.

② 환경부장관 또는 환경부장관으로부터 제1항에 따른 실태조사에 관한 업무를 위임받은 자가 다음 각 호에 대하여 협조를 요청하는 경우에는 사육자는 이에 따라야 한다.

1. 사육장 출입 및 조사
2. 실태조사를 위한 사육곰의 이동 및 분리 조치
3. 조사된 개체의 식별 조치
4. 그 밖에 사육곰 실태조사를 위하여 환경부령으로 정하는 사항

③ 제1항에 따른 실태조사의 범위·내용·절차 및 방법 등에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

제6조(기본계획의 수립 등) ① 환경부장관은 사육곰 관리를 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 사육곰 관리 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

1. 사육곰의 관리에 관한 기본방향
2. 보호가치가 있는 개체의 선정기준 등 사육곰의 가치 분류에 관한 사항
3. 제2호에 따른 분류가치별 사육곰의 관리방안
4. 그 밖에 사육곰의 관리에 필요한 사항

② 환경부장관은 제1항에 따른 기본계획을 수립할 경우에는 대통령령으로 정하는 단체 및 이해관계자의 의견을 들어야 한다.

③ 제1항에 따른 기본계획의 수립·시행 및 변경 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(사육곰 증식금지 및 보전조치 등) ① 환경부장관은 제6조의 기본계획에 따라 사육곰의 적정한 관리를 위하여 사육곰의 사육자에게 다음의 조치를 명령할 수 있다.

1. 불임 또는 거세시술 등 수의학적인 증식금지 조치
2. 개체별 확인표식 주입 등 개체식별 조치
3. 용도변경 제한, 암수 또는 아종별(亞種別) 분리사육 등 개체보전 조치

② 제1항에 따른 명령에 따라 조치를 한 사육곰의 사육자는 그 결과를 환경부장관에게 신고하여야 한다.

③ 환경부장관은 사육곰의 증식금지·보전 조치를 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 경우에는 환경부령으로 정하는 단체 또는 전문기관에게 제1항 및 제2항에 따른 증식금지 조치, 개체식별 조치, 개체보전 조치, 신고 등을 환경부령으로 정하는 바에 따라 사육곰의 사육자와 공동으로 하게 할 수 있다.

④ 제1항 및 제2항에 따른 조치의 기준 및 방법, 조치 결과의 신고 등에 관한 사항은 환경부령으로 정한다.

제8조(보상금) ① 환경부장관은 제7조에 따라 증식금지 등의 조치를 한 사육곰의 사육자에게 다음 각 호의 구분에 따른 보상금을 지급하여야 한다. 이 경우 보상금의 지급기준은 대통령령으로 정한다.

1. 제7조제1항제1호 또는 제3호에 따른 증식금지 조치 또는 개체보전 조치를 한 사육곰의 사육자: 증식금지 조치 또는 개체보전 조치에 소요된 비용 및 이로 인하여 태어나지 못한 곰에 대한 손실

2. 제7조제1항제2호에 따른 개체식별 조치를 한 사육곰의 사육자: 개체식별 조치에 소요된 비용 및 개체식별 조치로 인하여 죽거나 부상당한 사육곰이 발생한 경우 그에 대한 손실

② 환경부장관은 제1항에 따른 보상기준에 따른 보상금 산정을 위하여 정부 및 민간단체 등이 추천하는 전문가 등으로 구성된 증식금지등 보상금 산정위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

③ 위원회의 구성과 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(사육곰의 기증 또는 매수) ① 국가는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 장애 또는 고령 등의 사유로 관리가 어려운 사육곰에 대하여는 사육자가 원하는 경우 기증을 받아 안락사시킬 수 있으며, 보호할 가치가 있는 사육곰에 대하여는 예산의 범위에서 매수할 수 있다.

② 제1항에 따른 사육곰의 매수 가격은 대통령령으로 정하는 기준에

따라 환경부장관과 사육자의 3분의 2 이상으로부터 위임을 받은 자가 각각 추천하는 감정평가사의 협의에 따라 결정된 평가액으로 한다.

③ 제1항에 따른 사육곰의 기증 및 매수 대상의 기준·절차, 제2항에 따른 매수가격의 협의 절차에 관한 사항은 환경부령으로 정한다.

제10조(매수한 사육곰의 관리) 제9조에 따라 매수한 사육곰은 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제17조제2항에 따른 보호조치가 필요한 국제적 멸종위기종에 준하여 관리한다.

제11조(사육곰의 용도변경에 관한 특례) ① 환경부장관은 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제16조제3항의 단서에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 용도변경을 승인하여서는 아니 된다.

1. 관람용등 사육곰을 가공품 재료용으로의 용도변경
2. 제7조제1항에 따른 증식금지 조치 명령을 받은 사육곰을 관람용등으로의 용도변경

② 환경부장관은 제7조제1항제1호에 따른 증식금지 조치 명령을 받아 증식금지 조치 결과를 신고한 사육곰에 대하여는 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제16조제3항의 단서에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 가공품 재료로의 용도변경을 승인할 수 있다.

제12조(승계인에 대한 처분의 효력) ① 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분은 그 명령이나 처분의 목적이 된 사육곰의 사육자로부터 권리를 승계한 자 또는 새로운 권리의 설정에 의하여 관리자가 된 자에 대하여도 효력이 있다.

② 제1항에 따라 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분의 목적이 된 사육곰을 다른 자에게 양도하거나 관리하게 한 자는 명령이나 처분을 받은 사실과 그 내용을 새로운 권리의 취득자에게 알려야 한다.

제13조(보고·검사 등) ① 환경부장관은 사육곰의 적정한 관리·감독을 위하여 사육자에게 보고를 명하거나 자료를 제출하게 할 수 있으며, 관계 공무원으로 하여금 사육자의 사무실, 사업장 등에 출입하여 사육곰(혈

액·모근·분변 채취 등을 포함한다), 관계 서류 또는 그 밖의 물건을 검사하거나 관계인에게 질문하게 할 수 있다.

② 제1항에 따라 출입·검사·질문하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

③ 환경부장관은 제5조에 따른 계획의 수립·시행 및 제7조에 따른 실태조사를 위하여 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장, 환경부령으로 정하는 관련 단체 등에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 자는 특별한 사정이 없으면 요청에 따라야 한다.

제14조(벌칙) ① 제7조제1항제1호의 명령에도 불구하고 증식금지 조치를 하지 아니하거나 사육곰을 교배시킨 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 제7조제1항제2호 또는 제3호의 명령을 받고 이를 이행하지 아니하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

제15조(몰수) 제7조제1항 각 호의 명령을 이행하지 아니하여 태어난 곰 및 그 곰을 재료로 하여 제조한 가공품은 몰수한다.

제16조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제5조제2항을 위반하여 협조요청에 따르지 아니한 자
2. 제7조제2항을 위반하여 제7조제1항 각 호의 조치 결과를 신고하지 아니하거나 거짓으로 신고한 자

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제12조제2항을 위반하여 새로운 권리의 취득자에 대한 고지 의무를 이행하지 아니한 자
2. 제13조제1항에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자 또는 자료를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 자

3. 제13조제1항에 따른 관계 공무원의 출입·검사·질문을 거부·방해·기피한 자

③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 환경부장관이 부과·징수한다.

부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제6조, 제7조 제1항 및 제2항의 규정은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

ABSTRACT

A study on Policy-making process about ending bear farming

- Based on Kingdon's Policy Stream Model -

Jang, Sung-hyun

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

There are two kinds of asiatic black bear(*Ursus thibetanus*) in the Republic of Korea. One is the indigenous bear(*Ursus thibetanus ussuricus*) which is under restoration to prevent the extinction of this species and the other is the one which is being bred in a farm for people to collect the bear bile. Bear farming in Republic of Korea began in 1981 in order to increase the profits to farms by re-exporting asiatic black bear and its bile products. Although, it has become impossible to import and export of the bear and bear product since our government prohibited the trade of them in 1985 and ratified in "Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora" in 1993, Bear farming policy has been kept for domestic needs of bear bile products. It is the time to change the bear farming policy for public demand and to observe duty as a member of the international community. A variety of measures are being attempted for it but policy decision is in challenging situation because of the stake holder's conflicting opinions.

The objectives of this study are:

to verify whether the policy-making process about ending bear farming accords with the established theories in policy science.

to draw policy implications for desirable decision-making about ending bear farming.

This study is carried out by constructing the analysis framework reflecting both selecting an appropriate theoretical model which is policy stream model for empirical analysis of various factors in policy-making process about ending bear farming and reflecting similar foreign policy case. The necessary materials for this study are gained from secondary resources and face-to-face talks.

The main findings of this study are summarized as follows.

Firstly, even if bear farming problem is not very serious when it is compared with other social problems and the change for the policy was not urgent. Bear farming problem has become the policy agenda owing to the effects of the environmental organization's positive efforts and political affairs. Special law is proposed, which means policy window is open. Policy decision wasn't made because of the stake holder's conflicting opinions about policy objectives and means and this result accords with Kingdon's policy window theory(1984, 1995).

Secondly, environmental organization(Green Korea) played a role as a policy entrepreneur in policy-making process about ending bear farming. Environmental organization's intervene on environmental problems is desirable in terms of foiling non-decision making but overemphasis of environmental problem could bring about cross-societal inefficiency and cause social conflict deeply.

Lastly, for desirable policy decision about ending bear farming, it is necessary for the government to express initiatively explicit direction like Chinese case and to positively consider instituting the principle of corporate responsibility which is that the government, farms and environmental organizations corporatively cover the cost for ending bear farming. Also, to raise the rationality on environmental policy, it is very important that the government and environmental organization try to narrow the perception gap on environmental problems.

Keyword : bear farming, policy stream model, policy window, environmental organization, the principle of corporate responsibility

Student Number : 98921-638